

(COORD.)

**José Mauricio Conti**

SÉRIE

**Direito Financeiro**

# DÍVIDA PÚBLICA

Ailton Cassettari Junior • Amadeu Braga Batista Silva • André Castro Carvalho • Ariane Shermam • Carlos Richelle Soares da Silva • Carolina Leister • Cesar Augusto Seijas de Andrade • Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues • Donato Volkers Moutinho • Élide Graziane Pinto • Evandro Maciel Barbosa • Fabrício Ricardo de Limas Tomio • Felipe Scudeler Salto • Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira • Francisco Pedro Jucá • Gabriel Leal de Barros • Gabriel Loretto Lochagin • Giovanna Montellato Storace Rota • Henrique Chain Costa • Ilton Norberto Robl Filho • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José R. N. Chiappin • José Roberto Afonso • Lais Khaled Porto • Lenin José Andara Suárez • Licurgo Mourão • Luis Felipe Vidal Arellano • Luís Gustavo Faria Guimarães • Murilo Ruiz Ferro • Paulo Cezar Neves Junior • Rafael Antonio Baldo • Rafael Roberto Hage Tonetti • Rodrigo Luís Kanayama • Rodrigo Medeiros de Lima • Sergio Aziz Ferrareto Neme • Thiago Espinosa • Willame Parente Mazza

# **SÉRIE DIREITO FINANCEIRO**

**JOSÉ MAURICIO CONTI**

(Coordenador)

## **DÍVIDA PÚBLICA**

**Blucher**

# SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

**JOSÉ MAURICIO CONTI**

(Coordenador)

## DÍVIDA PÚBLICA

AILTON CASSETTARI JUNIOR	ILTON NORBERTO ROBL FILHO
AMADEU BRAGA BATISTA SILVA	JOSÉ AUGUSTO M. DE CARVALHO
ANDRÉ CASTRO CARVALHO	JOSÉ MAURICIO CONTI
ARIANE SHERMAM	JOSÉ R. N. CHIAPPIN
CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA	JOSÉ ROBERTO AFONSO
CAROLINA LEISTER	LAIS KHALED PORTO
CESAR AUGUSTO SEIJAS DE ANDRADE	LENIN JOSÉ ANDARA SUÁREZ
DIOGO LUIZ CORDEIRO RODRIGUES	LICURGO MOURÃO
DONATO VOLKERS MOUTINHO	LUIS FELIPE VIDAL ARELLANO
ÉLIDA GRAZIANE PINTO	LUÍS GUSTAVO FARIA GUIMARÃES
EVANDRO MACIEL BARBOSA	MURILO RUIZ FERRO
FABRÍCIO RICARDO DE LIMAS TOMIO	PAULO CEZAR NEVES JUNIOR
FELIPE SCUDELER SALTO	RAFAEL ANTONIO BALDO
FRANCISCO GILNEY B. C. FERREIRA	RAFAEL ROBERTO HAGE TONETTI
FRANCISCO PEDRO JUCÁ	RODRIGO LUÍS KANAYAMA
GABRIEL LEAL DE BARROS	RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
GABRIEL LORETTO LOCHAGIN	SERGIO AZIZ FERRARETO NEME
GIOVANNA MONTELLATO STORACE ROTA	THIAGO ESPINOSA
HENRIQUE CHAIN COSTA	WILLAME PARENTE MAZZA

*Série direito financeiro*

© 2019 José Mauricio Conti

*Dívida pública*

© 2019 Ailton Cassettari Junior, Amadeu Braga Batista Silva, André Castro Carvalho, Ariane Shermam, Carlos Richelle Soares da Silva, Carolina Leister, Cesar Augusto Seijas de Andrade, Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, Donato Volkers Moutinho, Élda Graziane Pinto, Evandro Maciel Barbosa, Fabrício Ricardo de Limas Tomio, Felipe Scudeler Salto, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira, Francisco Pedro Jucá, Gabriel Leal de Barros, Gabriel Loretto Lochagin, Giovanna Montellato Storace Rota, Henrique Chain Costa, Ilton Norberto Robl Filho, José Augusto Moreira de Carvalho, José Mauricio Conti, José R. N. Chiappin, José Roberto Afonso, Lais Khaled Porto, Lenin José Andara Suárez, Licurgo Mourão, Luis Felipe Vidal Arellano, Luís Gustavo Faria Guimarães, Murilo Ruiz Ferro, Paulo Cezar Neves Junior, Rafael Antonio Baldo, Rafael Roberto Hage Tonetti, Rodrigo Luís Kanayama, Rodrigo Medeiros de Lima, Sergio Aziz Ferrareto Neme, Thiago Espinosa, Willame Parente Mazza

Editora Edgard Blücher Ltda.

## Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar  
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil  
Tel.: 55 11 3078-5366

**contato@blucher.com.br**

**www.blucher.com.br**

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.  
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,  
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Dívida pública / Ailton Cassettari Junior...  
[et al]. -- São Paulo : Blucher, 2018.  
664 p. (Série Direito Financeiro / coordenada  
por José Mauricio Conti)

Bibliografia  
ISBN 978-85-8039-389-7 (e-book)  
ISBN 978-85-8039-388-0 (impresso)

1. Direito financeiro 2. Dívida pública - Brasil  
3. Economia - Brasil 4. Brasil - Impostos I. Cassettari  
Junior, Ailton

19-0886

CDD 343.81

É proibida a reprodução total ou parcial por  
quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard  
Blücher Ltda.

Índice para catálogo sistemático:  
1. Direito financeiro - Brasi

---

## APRESENTAÇÃO

O Direito Financeiro ainda é, especialmente sob o ponto de vista acadêmico, um vasto campo a ser explorado. Muitas questões e temas inteiros com pouca ou nenhuma investigação mais profunda.

Fato que, se, por um lado, estimula a pesquisa e as descobertas, de outro, dificulta a busca de material de apoio para, ao menos, ter bases mínimas de informações, ideias e conceitos que permitam ter bases mais sólidas para se aprofundar nos estudos.

São muitas as áreas do Direito Financeiro em que essa situação está presente.

A Dívida Pública é, sem dúvida, a maior delas.

O endividamento do setor público é um problema que afeta gravemente os Estados há décadas, e não seria exagerado dizer, há séculos. Má gestão, falta de planejamento e irresponsabilidade fiscal produzem crises que levam ao desequilíbrio fiscal, trazendo consequências irreparáveis para a sociedade e preocupação para as futuras gerações. Conhecer e saber gerir a dívida pública torna-se fundamental, porém, mesmo assim, não recebe a atenção devida dos estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento em que esse tema que está presente, especialmente a Economia, a Administração Pública, a Contabilidade Pública, a Ciência Política e o Direito. Em nenhuma delas se vê haver a devida atenção que o tema merece.

No âmbito do Direito, a situação é ainda mais grave, pois, além da lacuna acadêmica, o próprio ordenamento jurídico mostra-se falho e frágil.

O estudo da Dívida Pública já se inicia com a dificuldade de saber exatamente o próprio conceito, e, por consequência, o objeto de estudo. O que é dívida pública?

O que temos atualmente no caso brasileiro é uma multiplicidade de definições, que resultam em variadas denominações que expressam seus muitos aspectos, e refletem a complexidade de um conceito a ser construído. Os estudiosos deparam-se com expressões como “resultado nominal, operacional e primário”, calculado “acima da linha” ou “abaixo da linha”, dívida contratual, dívida mobiliária, dívida consolidada, dívida flutuante, operações de crédito, empréstimos

públicos, crédito público, amortização, rolagem etc. Como já tive oportunidade de dizer, uma verdadeira “sopa de letras” que desafia aqueles que queiram compreender adequadamente o tema, tais como NFSP (Necessidades de Financiamento do Setor Público), DBGG (Dívida Bruta do Governo Geral), DLGG (Dívida Líquida do Governo Geral), DLSP (Dívida Líquida do Setor Público), DFP (Dívida Pública Federal), DPMFi (Dívida Pública Mobiliária Federal interna e externa – DPFe), DFL (Dívida Fiscal Líquida), e tantas outras.

Em decorrência disso, os obstáculos se tornam de difícil superação: como mensurar a dívida pública? Como contabilizá-la? Como apurar eventuais déficits, identificar as causas do desequilíbrio financeiro, para propor e conseguir formas de prevenção e solução? Como explicar o insondável mistério que envolve os juros da dívida pública?

Em matéria de Dívida Pública, não faltam perguntas, e o que menos se encontram são respostas.

E nosso ordenamento jurídico pouco ajuda. Sobram lacunas, as normas são frágeis e oferecem pouca segurança jurídica. A participação do Poder Legislativo deixa a desejar, predominando a produção legislativa por órgãos do Poder Executivo Federal, gerando um déficit democrático que não é compatível com o que se espera de uma República Federativa que se constitui em Estado Democrático de Direito.

É preciso avançar, e há anos procuramos fomentar o interesse pelo tema na Faculdade de Direito da USP, por meio de debates, grupos de pesquisa, cursos de graduação e pós-graduação e incentivo à produção de teses de mestrado, doutorado, artigos e publicações.

Um trabalho que está mostrando resultados, e a obra que ora se apresenta evidencia o esforço feito nesse sentido.

Os 39 autores, ao escreverem os 26 artigos que compuseram este livro, esmeraram-se em se aprofundar na análise dos diversos aspectos da Dívida Pública, especialmente – mas não somente – no âmbito jurídico, colaborando para suprir essa lacuna.

É o que se pode ver nos textos que seguem, em que estudiosos competentes e interessados aceitaram esse desafio com a vontade de contribuir e se dedicaram com afinco a produzir trabalhos que avançam na investigação dos vários e instigantes aspectos desse tema tão relevante.

Esta obra não vai dar todas as respostas necessárias às inúmeras questões que o tema suscita, mas traz informações para quem desejar seguir o caminho que levará a elas.

Escrevi, há alguns anos, que o “Direito Financeiro está devendo. Deve e não nega. É preciso acabar com essa dívida”\*. Que este livro seja o pagamento de uma primeira prestação.

Uma boa leitura a todos!

*José Mauricio Conti*

Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP-SP.  
Mestre, Doutor e Livre-docente pela Faculdade de Direito da USP.  
Juiz de Direito em São Paulo.

---

\* CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2018. p. 388 (Devo, não nego: o direito financeiro e o dilema da dívida pública).



---

## SUMÁRIO

Apresentação.....	5
<b>PARTE 1 – Dívida pública: orçamento, gestão e contabilização</b>	
1 Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução..... <i>José R. N. Chiappin / Carolina Leister / Ailton Cassettari Junior</i>	15
2 Credibilidad: presupuesto necesario para el endeudamiento público..... <i>Lenin José Andara Suárez</i>	45
3 Dívida pública: algumas reflexões..... <i>Francisco Pedro Jucá</i>	61
4 O déficit semântico da dívida pública brasileira..... <i>Rafael Antonio Baldo</i>	91
5 Sistema normativo da dívida pública no Brasil..... <i>Paulo Cezar Neves Junior</i>	115
6 A dívida na contabilidade pública..... <i>Cesar Augusto Seijas de Andrade</i>	133
7 Dívida pública e convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao Setor Público (IPSAS)..... <i>Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues</i>	163
8 Adoção de uma contabilidade pública uniforme em âmbito nacional como instrumento de aperfeiçoamento do controle do endividamento subnacional e a questão federativa..... <i>Rodrigo Medeiros de Lima</i>	187
9 A regulação jurídica brasileira da apuração do saldo ou resultado fiscal pela necessidade de financiamento do setor público..... <i>Amadeu Braga Batista Silva</i>	219
10 Da (in)exigibilidade de autorização legislativa local para a celebração de PPPS: a questão sob o olhar do direito financeiro..... <i>André Castro Carvalho / Murilo Ruiz Ferro</i>	243

## 10 Dívida pública

- 11 Dívida pública: gerenciamento, fiscalização e controle no Brasil..... 257  
*Donato Volkens Moutinho*

- 12 O crédito orçamentário como diretriz para a fixação da vigência dos contratos administrativos: o paradoxo entre os restos a pagar e o endividamento público..... 281  
*Evandro Maciel Barbosa*

### PARTE 2 – Dívida pública, planejamento e intergeracionalidade

- 13 Planejamento governamental e gestão da dívida pública..... 317  
*José Mauricio Conti / Gabriel Loretto Lochagin*

- 14 O problema da representação das futuras gerações no endividamento público: repercussões para o princípio jurídico de equilíbrio intergeracional..... 337  
*Luis Felipe Vidal Arellano*

- 15 Dívida pública no Brasil: diagnóstico e perspectivas ..... 363  
*Felipe Scudeler Salto / Gabriel Leal de Barros*

- 16 O Estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais ..... 389  
*Willame Parente Mazza*

### PARTE 3 – Dívida pública e federalismo

- 17 Federalismo fiscal e endividamento público: as rodadas de negociação entre a União e os entes subnacionais..... 421  
*Luís Gustavo Faria Guimarães*

- 18 Da concessão de financiamento aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por Instituição Financeira Federal..... 441  
*Henrique Chain Costa / Rafael Roberto Hage Tonetti*

- 19 Endividamento dos entes subnacionais e regime de precatórios..... 475  
*Rodrigo Luís Kanayama / Fabrício Ricardo de Limas Tomio / Ilton Norberto Robl Filho*

- 20 A dívida pública e a autonomia dos entes federados..... 491  
*José Augusto Moreira de Carvalho*

### PARTE 4 – Dívida pública: limites e responsabilidade fiscal

- 21 Dívida pública e responsabilidade fiscal ..... 525  
*Licurgo Mourão / Ariane Shermam*

22	A regra de ouro: uma perspectiva sob a gestão fiscal responsável.....	545
	<i>Thiago Espinosa / Sergio Aziz Ferrareto Neme / José Maurício Conti</i>	
23	A regra de ouro das finanças públicas e a ADI n. 5.683/RJ: a Constituição Federal permite financiar despesas correntes com operações de crédito? .....	565
	<i>Giovanna Montellato Storace Rota</i>	
24	Limites à dívida consolidada e mobiliária da União: um estudo acerca da inconstitucionalidade por omissão na falta de fixação do seu regime jurídico.....	583
	<i>Élida Graziane Pinto / José Roberto Afonso / Lais Khaled Porto</i>	
25	A regra de ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil .....	607
	<i>Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira</i>	
<b>PARTE 5 – Dívida pública: fiscalização, controle e responsabilização</b>		
26	Os Tribunais de Contas dos entes subnacionais e o controle externo do endividamento público .....	641
	<i>Carlos Richelle Soares da Silva</i>	



## **PARTE 1**

Dívida pública: orçamento,  
gestão e contabilização



# DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA E SUA ENGENHARIA JURÍDICA: UMA INTRODUÇÃO

**José R. N. Chiappin**

Departamento de Economia. FEA-USP.

**Carolina Leister**

UNIFESP-EPPEN.

**Ailton Cassettari Junior**

Caixa Econômica Federal.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Definições e componentes da estrutura da dívida pública – 2. Os fundamentos econômicos da engenharia jurídica para um novo desenho institucional da política fiscal e da associada gestão da dívida pública – 3. O papel do mercado de títulos públicos na governança e gestão da dívida pública – 4. A dívida pública federal – Conclusão – Referências.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é o de considerar o problema da dívida pública do ponto de vista da engenharia jurídica, no desenho e construção de modelos de políticas econômicas com fundamentos na economia que tem o papel de proporcionar suas principais diretrizes para promover a sua sustentabilidade. O direito e a legislação são interpretados tanto na atividade de engenharia jurídica quanto na de reguladora para o desenho e construção de modelos de mecanismos e arranjos institucionais para compor as políticas monetárias e políticas fiscais.

Alinha-se aqui na tradição de Hobbes e Bentham, para os quais há harmonia artificial dos interesses proveniente da construção artificial dos direitos e não à tradição de Locke e Smith, que defendem a harmonia natural dos interesses (CHIAPPIN; LEISTER, 2017). O estudo da construção do mercado de energia elétrica no Brasil é um exemplo o qual reflete a concepção de Hobbes e Bentham de que o mundo político e social é um artefato e produto das ciências do artificial, entre elas, do direito.

Nesse contexto, o objetivo é reconstruir o desenho do modelo de política da dívida pública em termos de alguns de seus mecanismos e arranjos institucionais nos quadros da política fiscal informada pela combinação das diretrizes provenientes dos fundamentos econômicos dos novos clássicos com os novos keynesianos. Com a reconstrução, pretende-se mostrar como foi bem-sucedida essa proposta em proporcionar para a dívida pública sua estabilização, controle e sustentabilidade desde 2000 até 2014, quando sofreu, devido aos choques externos provenientes da crise de 2000-2009 que derrubou a economia da Europa em 5% do PIB atingindo o Brasil em 2014, um processo de inflexão que merece a mais profunda reflexão, particularmente por ter desencadeado uma mudança radical na política e na política econômica do país.

Sem aprofundar na distinção entre a atividade do direito e da legislação, com fundamento na constituição e nas leis, como engenharia jurídica e como reguladora adiantamos que para a concepção que se defende, cabe a essa atividade do direito e do legislado no papel de engenharia jurídica, o desenho e construção de modelos de direitos e de obrigações, e, por esse meio, de modelos de mecanismos e arranjos institucionais para compor a arquitetura da política institucional do Estado, de suas pessoas naturais e jurídicas, e, de seus mercados. Quanto à atividade do direito e da legislação como reguladora esta segue, e complementa a primeira como um instrumento, com numa legislação infralegal, para regular, aperfeiçoar, ajustar e aprimorar os mecanismos e arranjos institucionais. Por exemplo, atuando para resolver, por ajuste, regulação, e aperfeiçoamento, o problema das falhas de mercado que advém do desenho e construção pela engenharia jurídica (CHIAPPIN, 2011, 2012; CHIAPPIN; LEISTER, 2017).

A razão para o recurso à combinação das duas atividades na modelagem, construção e aperfeiçoamento dos mecanismos e arranjos institucionais do Estado e do mercado é que ambos, Estado e Mercado, não são exatamente uma máquina, como pensava Hobbes (HOBBS, 1840, p. ix), cujos modelos são desenhados e construídos pelos engenheiros seguindo as leis da física e cujas falhas podem ser resolvidas pela substituição completa de suas peças, ou mesmo, por outras máquinas mais eficientes. Os mecanismos e arranjos institucionais que compõem o Estado e o Mercado não podem ser completamente substituídos, como aponta Hume (HUME, 1889, p. 480), como um mecanismo mecânico ou térmico ou elétrico de uma máquina. Contudo, podem ser regulados, ajustados, aperfeiçoados, refinados de tal modo a torná-los mais eficientes, não excluindo, a possibilidade de uma atividade de engenharia jurídica, pelo exercício do direito e legislação, com base nos princípios e normas constitucionais e nas leis, desenhar e construir modelos de mercados pela transformação de uma tipo de estrutura de mercado em outro, ou mesmo pela construção de modelos de mercados.

Este artigo enquadra o problema da política econômica da dívida pública brasileira com os recursos teóricos acima mencionados, considerando que o direito e a legislação tem o papel de engenharia jurídica assim como de reguladora, principal auxiliar da engenharia jurídica, no desenho e construção de modelos de política fiscal. Essa política é formulada e construída segundo diretrizes econômicas que propõem ser uma abordagem racional, portanto, comprometida com a eficiência da alocação dos recursos públicos como recursos escassos. Os modelos desenhados e construídos da ordem e política econômica, pelo direito e a legislação, no Brasil, em tempos recentes, particularmente da ordem econômica, da Constituição de 1988 e posterior legislação, encontraram, como afirma a hipótese deste trabalho, suas diretrizes e orientações em duas concepções da economia, os novos clássicos e os novos keynesianos. Destacamos os princípios da administração do Estado, particularmente, o da eficiência, que se encontram no artigo 37, o novo modelo orçamentário e seus três instrumentos legais, e seus princípios da ordem econômica particularmente o da livre iniciativa e da concorrência como as principais diretrizes encontradas na Constituição de 1988 para o enquadramento das novas políticas econômicas que tiveram como consequências sua orientação para a elaboração da lei 101/2000, lei de responsabilidade fiscal.

Na ordem lógica de uma proposta de considerar o direito e a legislação numa atividade de engenharia jurídica, com base em princípios e normas constitucionais e leis, particularmente, a Lei da Responsabilidade Fiscal, para o desenho e construção de modelos de mecanismos institucionais para a gestão da dívida pública recorre-se à Secretaria do Tesouro Nacional onde temos com maior clareza o posicionamento governamental. Esses mecanismos institucionais devem ser desenhados e construídos para realizar os objetivos da gestão da dívida pública.

Para que esse objetivo seja realizado, ele deve ser primeira explicitado. Encontramos os objetivos, por exemplo, no plano anual de Financiamento de 2002, onde se afirma que “o objetivo básico da gestão da dívida pública é a minimização de custos no longo prazo, considerando a manutenção de níveis prudentes de risco (BRASIL, 2002, p. 6)”. Dado o objetivo fica explícito que o modelo básico para garantir a sustentabilidade da dívida pública é aquele da minimização de custos dados níveis prudentes de risco.

Desenhados os objetivos, passa-se à elaboração dos meios, instrumentos e estratégias para efetivamente realizá-los. Um desses meios prioritários é o alongamento dos prazos médios dos títulos emitidos em oferta pública para o financiamento da dívida, como meio para gerar credibilidade de que o governo é capaz de sustentar uma dívida mais longa e, ao mesmo tempo, fomentar o aparecimento de papéis privados mais longos essenciais para companhias de seguro e fundos de pensão. Além disso, quanto mais longa a dívida, mais se forma uma estrutura a termo da taxa de juros suficientemente longo para torná-la mais estável e menos dependente das contingências, como as políticas monetárias, de curto prazo (LOPES, 2006). Dessa forma, o alongamento da dívida pública casa com o outro meio de realizar esse objetivo que é aquele de aprimorar a estrutura a termo de juros (CASSETTARI; CHIAPPIN, 2018), que como mencionado é essencial para o financiamento de fundos de pensão e seguros. Outro meio é buscar manter em níveis prudentes, diminuindo se possível, o percentual da dívida vincenda em 12 meses, e também, a substituição de títulos pós-fixados por pré-fixados proporcionando uma maior previsibilidade e controle da dívida pública como componentes de sua meta de sustentabilidade. Todo ato e ação dos agentes públicos são atos administrativos, e, portanto, com fundamento na legislação. Assim, ainda que esse desenho de um modelo da gestão da dívida pública venha de diretrizes e orientação de fundamentos econômicos, que pressupomos serem dos novos clássicos em combinação com os novos keynesianos, para ter efeito e ser eficazes, devem estar fundado no direito e na legislação.

No nível mais fundamental, esse novo modelo da gestão da dívida pública é elaborada com base em vários princípios constitucionais, começando com o da livre iniciativa, artigo 170, *caput*, da CF/88 o qual implica o livre exercício de qualquer atividade econômica, entre elas, a liberdade de contrato com a liberdade de contratar, que, inclusive, sustenta a construção de um mercado de títulos como instrumento de financiamento da dívida pública. Outro é o novo modelo orçamentário caracterizado, artigos 165 a 169, por sua abordagem racional dos recursos públicos reforçado pelo artigo 37, juntamente com os ambos da CF88, que enfatiza a eficiência como um dos princípios da administração pública, ao lado da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade. Com base nesses fundamentos constitucionais e no recurso legislativo da Lei de Responsabilidade Fiscal,

lei complementar número 101/2000, que pretende introduzir uma administração racional nos gastos públicos, o Tesouro Nacional é autorizado, dentro de uma política de meta fiscal, a se encarregar da gestão e da responsabilidade fiscal da dívida pública. Nesse contexto, ele começa por destacar no que consiste a Dívida Pública Federal, afirmando que se trata de “(...) todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e, para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei” (BRASILFAQ, p. 1), e que sua formação decorre do compromisso da sua gestão com a realização do objetivo de “(...) suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo de financiamento no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco” (BRASIL, 2011, p. 7; 2001, p. 3).

Um adicional conjunto de legislações de 2001 pretendeu propor novos recursos jurídicos para o desenho de novos modelos de mecanismos institucionais, dentro das diretrizes da Constituição de 1988, para a administração e gestão da dívida pública. A Constituição, por exemplo, nos artigos 163 a 169, trata dos temas das finanças públicas contemplando o orçamento e a dívida pública, afirmando que eles deverão ser tratados por meio de lei complementar. O artigo 9 da Lei número 10.180/2001 é um princípio orientador da engenharia jurídica na construção de modelos de mecanismos e arranjos institucionais para a administração pública, no sentido de que estabelece que esta tem que visar “ao equilíbrio financeiro do governo federal, dentro dos limites da receita e despesas públicas.” Assim como o engenheiro segue a orientação de princípios da física para construir os mecanismos mecânicos, térmicos ou elétricos, o legislador deve seguir, como um engenheiro jurídico, princípios jurídicos para construir mecanismos institucionais. Um desses mecanismos institucionais é o mecanismo da meta fiscal, assim como é também o mecanismo da meta de inflação (CHIAPPIN, 2011; 2012).

Os demais artigos, 10, 11 e 12 (inciso IV) da Lei n. 10.180/2001, fornecem ao legislador novos recursos para ir desenhando e construindo os mecanismos institucionais tanto do regime de meta fiscal quanto particularmente do modelo de gestão da dívida pública. No artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aprendemos que o Congresso Nacional deveria promover, no prazo de um ano, exame analítico dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, expressando e indicando o seu impacto sobre a economia e a sociedade brasileira. Todo esse conjunto de legislação evoluiu no contexto do desenvolvimento da economia brasileira até o final da década de 1990. Do mesmo modo também houve um descontrole no crescimento da dívida pública que veio inviabilizar o crescimento econômico. Nessa perspectiva, a dívida interna tornou-se um importante tema de preocupação, explicitando que a administração e a legislação estava sem mecanismos institucionais concretos para monitorá-la e geren-

ciá-la, de modo a compatibilizá-la com o crescimento econômico e, por essa razão, foi interpretada como um obstáculo ao crescimento.

Busca-se então enquadrar a dívida pública no modelo de uma política fiscal desenhada e construída, por uma atividade de engenharia jurídica, nos fundamentos constitucionais mencionados e nos seus desdobramentos com a lei de responsabilidade fiscal. Começa-se por destacar que a dívida pública é um importante instrumento pelo qual os governos financiam seus déficits orçamentários, e que pode ser decomposta na dívida federal, estadual e municipal. O financiamento faz-se por meio de empréstimo junto ao público. O objetivo deste trabalho é tratar da dívida interna, e, portanto, que o empréstimo é contratado no mercado interno. Outra importante classificação introdutória é da dívida bruta e dívida líquida (BRASILSTN, 2011, p. 25), entendendo-se a primeira pela agregação de todos os financiamentos do governo por meio dos empréstimos que podem se dar por emissão de título, denominada dívida mobiliária, ou por meio de contratos, e a segunda como a dívida bruta menos os créditos financeiros do governo, destacando-se que, no caso atual, as reservas cambiais.

A dívida pública, como a soma da dívida interna com a dívida externa, passou, por conseguinte, a merecer uma atenção maior da política econômica, no que diz respeito ao seu monitoramento, seu controle e seu gerenciamento, na sequência do que tinha ocorrido com a demanda obrigatória constitucional, formulados pela Constituição de 1988, do planejamento, fundamentado na legislação, para o setor público, particularmente com seu orçamento, o qual deveria se submeter a uma organização decomposta em três componentes para a sua efetiva operacionalização: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Como mencionado, a primeira análise da dívida pública federal a decompõe em dívida pública interna (DI) e dívida pública externa (DE). A dívida pública interna pode ser financiada de três modos diferentes, mas, majoritariamente, por meio da emissão de títulos públicos e, portanto, denominada de Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi).

## 1. DEFINIÇÕES E COMPONENTES DA ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA

O governo tem despesas (G) e, por isso, precisa formar receitas (T) para financiar essas despesas. Contudo, pode acontecer de as receitas não serem suficientes, gerando um déficit orçamentário. Tanto os fatores que dão origem a ele quanto o seu resultado são elementos importantes para avaliação do desempenho fiscal do governo. Dessa forma, sua medida é importante no processo dessa avaliação. A acumulação de déficit orçamentário e seu financiamento geram a

dívida pública, que, por seu turno, também precisa ser financiada. Uma vez diante dele, deve ser financiado através de recursos não tributários, os quais podem ser: empréstimo ou financiamento externo, aumento da dívida interna e emissão de moeda.

Os déficits orçamentários ou públicos podem ser descritos por diferentes definições ou medidas. As mais comuns são o déficit nominal, o déficit primário e o déficit operacional. O déficit nominal (DN), além de incluir a diferença entre os gastos (G) e as receitas (T), abrange também o pagamento de juros da dívida pública (JD) e a correção monetária. O déficit primário (DP) é o mesmo que o déficit nominal, excluindo as despesas com juros e correção monetária, enquanto o déficit operacional (DO) é quando do déficit nominal se excluem apenas as despesas com a correção monetária.

Desse modo, de maneira formal, podemos escrever o déficit nominal como formado da diferença entre a receita e a despesa mais os juros nominais sobre a dívida interna e mais os juros nominais sobre a dívida externa, ou seja,  $DN(t) = (G(t) - T(t)) + iDI(t-1) + i^*eDE(t-1)$ . Podemos escrever o déficit operacional como  $do(t) = (g-t)(t) + rdi(t-1) + r^*ede(t-1)$ , o qual se obtém do déficit nominal, tendo em vista as variáveis reais e desconsiderando a correção monetária, e, finalmente, podemos escrever o déficit primário como  $DP(t) = (G-T)(t)$ . O déficit primário, em termos reais, reescrito como  $dp(t) = (g-t)(t)$ , é o mesmo que o déficit operacional, com a exclusão das despesas referentes aos juros da dívida pública. É fácil observar que ele é adequado para avaliar o impacto da política fiscal nos resultados governamentais.

Dependendo da concepção econômica que orienta os formuladores de políticas econômicas, a dívida pública pode se tornar no principal objetivo da política econômica, enquadrada na política fiscal, visto que há várias maneiras de interpretar o papel e função do Estado relativamente ao desenvolvimento político, econômico e social.

Uma nova abordagem dos recursos públicos que se dá com o planejamento estratégico das contas governamentais na Constituição de 1988, na forma de um programa e promoção eficiente dos recursos públicos, trouxe uma proposta de racionalização orçamentária. Ele dividiu o orçamento em três componentes, consistindo das diretrizes dos planos plurianuais, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Tal programa nunca pôde ser efetivamente implementado, em razão da longa convivência com um processo político, econômico e social turbulento. Esse processo se caracterizou por inflação descontrolada, por incertezas políticas alimentadas por um sistema político sem direito à reeleição, assim como por uma sequência de fracassos das inúmeras tentativas de planos de estabilização. Todos esses eventos e situações incentivavam que as medidas e políticas adotadas fossem sempre em curto prazo.

## **2. OS FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA ENGENHARIA JURÍDICA PARA UM NOVO DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA FISCAL E DA ASSOCIADA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**

O Plano Real se constituiu num plano econômico por meio do qual se implementou uma política de estabilização efetiva, para o combate e redução da inflação. A política econômica desse plano delineou uma política monetária e fiscal sob as bases da concepção econômica dos novos clássicos, combinada com a concepção dos novos keynesianos. Dos novos clássicos importou a ideia de que a economia está sempre em equilíbrio e de que os agentes se comportam segundo os ditames das expectativas racionais. A moderação é feita pelos novos keynesianos, que também aceitam a tese das expectativas racionais, mas rejeitam que a economia está sempre em equilíbrio e adotam a tradicional tese de que os preços são viscosos e, portanto, apenas lentamente vão para o equilíbrio, necessitando do auxílio de políticas econômicas. Sob tais premissas é que foram construídas as políticas monetárias e fiscais de metas controladas por combinação de regras com discricionariedades (CHIAPPIN, 2011, 2012).

No entanto, na primeira etapa do Plano Real, a política econômica não pôde contar com uma política monetária, devido à trindade impossível (AIZENMAN, 2010). Nessa etapa, contou com os recursos de uma âncora cambial, pela qual se almejou o controle da inflação, através de um regime de câmbio fixo com o qual se buscou o controle dos preços internos com os preços externos, por intermédio de mecanismos de importação, o que implicou um desequilíbrio da balança comercial. Além disso, fez-se uso de uma política de altas taxas de juros, com a qual se pretendeu o equilíbrio da balança de pagamentos da conta capital. Isso só foi possível devido aos resultados do Plano Collor, o qual permitiu um razoável montante de reservas internacionais. Foram essas condições que desenharam a política econômica que tornou viável a construção da política de estabilização. Foi também o esgotamento ou exaurimento das reservas internacionais que levou à mudança desse plano de estabilização.

Numa segunda etapa do Plano Real, uma vez eliminada a trindade impossível, no caso, a âncora cambial, buscou-se desenhar uma nova proposta de política econômica, com o objetivo da manutenção, controle e aprofundamento dos resultados, ainda um pouco frágeis, da política de estabilização de preços. O desenho desse novo modelo de política econômica representou a elaboração de vários mecanismos para compor uma arquitetura institucional mais ampla, sustentada por uma tríade de políticas formadas da política monetária de metas inflacionárias, de política de metas fiscais ou de superávits primários e de câmbio flutuante.

Com a estrutura da política econômica da primeira etapa do Plano Real, foi alcançada uma razoável, mas frágil, estabilização da economia, extremamente

vulnerável a choques externos. Essa vulnerabilidade da estrutura da política de estabilização com base na âncora cambial, de câmbio fixo, se revelou, com a crise de 1999, ocorrida na Rússia e na Coreia, e que se propagou pelo sistema internacional para acabar atingindo o Brasil, o qual se viu vulnerável em função de ser fortemente dependente das poucas reservas internacionais estocadas no Banco Central do Brasil.

O resultado dessa crise foi o exaurimento das reservas internacionais e, conseqüentemente, sua incapacidade de fazer frente às obrigações internacionais. Essa crise acarretou várias mudanças na arquitetura inicial do Plano Real. Foi necessário recorrer ao FMI para um aporte de 40 bilhões de dólares, perdendo-se a âncora cambial, devido à alteração do regime de câmbio fixo para o regime de câmbio flutuante, o que colocou em risco os resultados da redução da inflação a patamares relativamente baixos, que pareciam apropriados para se desenvolver uma política de manutenção e de controle. A questão estava, portanto, em saber qual seria e como se desenharia uma nova estrutura institucional para uma política econômica adequada, para realizar e implementar o controle e a manutenção da inflação.

Essa transição não foi planejada, ainda que o objetivo em médio prazo, com o recurso da política de bandas cambiais, pudesse ter sido a transformação gradual num regime de câmbio flutuante conduzido de forma controlada. Mas, ao mesmo tempo em que essa transformação se tornou inevitável, em particular, pela queda das reservas capaz de sustentar a âncora cambial, abriu a possibilidade de se recorrer ao recurso de uma política monetária – impossível, antes, na etapa da âncora cambial, em razão da trindade impossível formada do fluxo livre, embora imperfeito, de capital, câmbio fixo e política monetária – marcando uma nova etapa do Plano Real, sob controle do Banco Central. O desenho e a construção dessa política monetária foram feitos, como mencionado, sob as diretrizes da concepção econômica dos novos clássicos moderados pelos novos keynesianos, de modo sincronizado e articulado com parte de uma política econômica mais ampla, envolvendo a política fiscal, ambas comprometidas com a manutenção e controle da estabilização alcançada na etapa anterior. Assim, a transição do regime de câmbio fixo para um regime de câmbio flutuante surgiu como uma das precondições para a construção de um novo fundamento da sustentação de uma política econômica que visava à manutenção da estabilização, na forma de políticas de metas, em longo prazo, sem a âncora cambial.

Como sabemos, na primeira etapa do Plano Real, a âncora cambial consistia numa taxa de câmbio fixo. Junto com essa política de câmbio, adotou-se também uma política de fluxo livre de capital. Sob essas condições, não podemos ter uma política monetária efetiva. Esse resultado é denominado, conforme indicado acima, trindade impossível. A opção por uma política monetária ativa e efetiva,

junto com a opção pela política de fluxo livre de capital, só é possível com uma política de câmbio flutuante. A passagem do regime de câmbio fixo para a do câmbio flutuante tornou possível o recurso ao desenho de um novo modelo de política monetária efetiva como instrumento para o controle e a manutenção da estabilidade da inflação conquistada na etapa anterior.

A reconstrução do papel da engenharia jurídica no desenho dos modelos de mecanismos e arranjos institucionais dessa política monetária com a proposta de um regime de meta de inflação que seguiu as diretrizes e orientação, particularmente dos novos keynesianos, foi explorada em dois outros trabalhos (CHIAPPIN, 2011, 2012) e serviu de ponto de partida para o presente trabalho.

Nesse contexto se deu, à política monetária associada, o desenho de mecanismos e de arranjos institucionais para a construção de uma política fiscal com um regime de meta fiscal, com o objetivo de administrar e controlar a dívida pública. Esse objetivo se tornou central na orientação de desenhos e construção de mecanismos e arranjos da arquitetura institucional, composta tanto do regime de meta de inflação quanto da meta fiscal. Para realização desse objetivo, procurou-se desenhar outros vários mecanismos institucionais, como aquele relacionado com a organização e o gerenciamento do orçamento público nos quadros institucionais da Constituição de 1988, que estabeleceu a exigência de um planejamento estratégico compulsório, a fim de racionalizar a elaboração e a implementação do modelo orçamentário.

Essa racionalização aconteceu, como mencionado, pela elaboração de uma proposta de um novo desenho e construção de modelo de mecanismos e arranjos institucionais, estabelecidos no artigo 174 da CF/88, os quais deveriam ser executados seguindo-se a proposta descrita nos artigos de 165 a 169 da CF/88.

É bom se ressaltar, ainda mais uma vez, que esse passo a mais se deu também, do mesmo modo, e em harmonia, com o desenho e a construção dos modelos de mecanismos e arranjos institucionais para uma política econômica, envolvendo tanto regimes de meta de inflação quanto de meta fiscal. O desenho dos modelos desses mecanismos institucionais relacionados com a política monetária e a política fiscal foi conduzido, é oportuno que fique claro, por obra de uma engenharia jurídica, orientada pela política e pela economia, no caso, de uma concepção específica de economia, no caso, dos novos clássicos numa combinação com os novos keynesianos, como Blanchard e Bernanke (CHIAPPIN, 2011, 2012), que proporcionou um efetivo aperfeiçoamento nos mecanismos e arranjos institucionais que vinham sendo elaborado, embora possam ter sido orientados por outros paradigmas da economia, a fim de dar maior racionalização à administração do setor público, que começou com a Lei 4.320/64, passando pela Lei 4595/64.

O principal recurso do direito no exercício de uma atividade de engenharia jurídica para o desenho e a construção dos novos mecanismos institucionais na

construção e operacionalização de um modelo orçamentário racional e, portanto, planejado, se deu, inicialmente, conforme destacado, com a Constituição de 1988, particularmente do artigo 174, e, posteriormente, para a sua implementação, com a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei n. 101/2000. Essa lei é o resultado da necessidade de implementar o conteúdo do artigo 174 da CF/1988, o qual afirma que “(...) o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” A diretriz de um enfoque racional e planejado foi detalhada na proposta de modelo orçamentário estabelecido pelos artigos 165 a 169 da CF/1988, segundo o qual o orçamento deve ser organizado por meio de três instrumentos: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

No entanto, o desenho e a construção desses novos mecanismos e arranjos da arquitetura institucional para o setor público com a base fundamental, no modelo orçamentário, não constituíram apenas resultado e desdobramento das legislações anteriores, incluindo a Constituição de 1988.

O processo pelo qual se desenvolveu a engenharia jurídica do desenho e construção dos mecanismos e arranjos institucionais relacionados com uma proposta de racionalização do setor público, com o objetivo de maior eficiência na administração dos recursos públicos, não foi feito às cegas, mas orientado seguindo passo a passo as diretrizes políticas e econômicas de caráter liberal, com seu princípio fundamental na livre iniciativa e livre concorrência, como já se encontrava na Constituição de 1988.

Do mesmo modo que o modelo de desenvolvimento anterior a 1988 teve uma engenharia jurídica fundada nas diretrizes mais próximas de uma concepção keynesiana da economia associada a uma concepção política de valorização da intervenção do Estado na economia, a nova engenharia jurídica, que desenhou os mecanismos institucionais básicos do modelo de Estado e de desenvolvimento trazido pela Constituição de 1988, tem fundamento em outras diretrizes políticas e econômicas que emergiram na década de 1970. A concepção econômica que forneceu as diretrizes para a nova ordem econômica da Constituição de 1988 pode ser encontrada, como mencionado, mas não suficientemente reiterada numa combinação dos novos clássicos com os novos keynesianos que partilham uma semelhante interpretação do indivíduo como agente racional. A racionalidade econômica afirmava que as ações do agente eram apenas determinadas pelo passado. Com a concepção da economia dos novos clássicos, estabeleceu-se que o agente tem suas ações escolhidas tanto por eventos passados quanto por eventos potenciais futuros no que foi seguida pelos novos keynesianos e, por isso, o estabelecimento de metas assim como a valorização da publicidade e da transparência tem importância fundamental na programação do comportamento do indivíduo.

O resultado do Plano Real de fazer com que a economia se encaminhasse para um estado de maior estabilidade de preços, no qual o mercado brasileiro estaria operando, após também um processo profundo de privatização, compatível com a política dos novos clássicos e construção do mercado, para que este funcione sempre em equilíbrio, produziu impactos na elaboração das legislações, como, por exemplo, na reforma de alguns pontos da Constituição de 1988, por meio de emendas constitucionais, em particular, pela alteração do artigo 37, introduzindo como um novo princípio da administração pública o da eficiência, juntamente com aqueles da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

Insistimos em tratar do desenho e construção de mecanismos institucionais, no lugar de instituições, pois, estamos considerando que a construção da arquitetura do Estado moderno, desde Hobbes (HOBBS, 1840, p. ix), foi pensada como a construção de tecnologias sociais e políticas orientadas pelas ciências políticas, econômicas e do direito à imagem e semelhança das máquinas com seus mecanismos, construídas pela física com Galileu e Descartes. O modelo fundamental das diversas ciências, entre elas, o direito, a política e a economia, foi o relógio e seus mecanismos. Não se deve esquecer – e esse é o ponto em conexão com a adição da eficiência como um dos princípios da administração – que o uso da ciência, no estudo, desenho e construção das máquinas visava principalmente a torná-las mais eficientes. O estudo de Carnot da máquina térmica visa a alcançar o conhecimento das condições da máxima eficiência desse tipo de máquina (CHIAPPIN; LEISTER, 2017). Essa mesma ideia foi incorporada pelos cientistas sociais para pensar as tecnologias sociais e políticas na governança do Estado. O desenho e construção do Estado moderno por Hobbes foi feito segundo o modelo das máquinas em busca de eficiência e para separá-lo do que se denominava Estado Absoluto que para Hobbes era uma corporação privada, e, nunca, um Estado que se caracterizava tanto pelo desenho e construção do interesse público quanto por formas de governo capaz de alinhar o interesse privado com o público e evitar que o primeiro capturasse o segundo (CHIAPPIN; LEISTER, 2017).

Do mesmo modo, o Brasil passou a pensar o Estado como uma tecnologia social, desenhado e construído pelas ciências, no caso, da política, da economia e do direito. A política e a economia desenham e propõem os mecanismos e a engenharia jurídica do direito constrói juridicamente esses mecanismos institucionais, da mesma maneira que os engenheiros constroem máquinas, usando os desenhos sugeridos pelos físicos, químicos e biólogos, com base nas leis da natureza.

Consideramos, com Simon, que o direito tem um papel importante no desempenho de uma engenharia jurídica e que os direitos e, como decorrência, o mecanismo de mercado não são naturais, mas uma construção artificial e, nessa linha, nos colocamos, na mesma tradição de Hobbes, e, então, de Bentham, rejeitando

aquela de Locke e de Smith (CHIAPPIN; LEISTER, 2017). Quanto ao direito de desempenhar o papel de engenharia jurídica, recorremos a Simon, *in verbis*:

It has been the task of science disciplines to teach about natural things: how they are and how they work. It has been the task of engineering schools to teach artificial things: how to make artifacts that have desired properties and how to design [...] Schools of engineering, as well as schools of architecture, business, education, law, and medicine, are all centrally concerned with the process of design (SIMON, 1988, p. 129).

A específica concepção da economia dos novos clássicos e dos novos keynesianos, com fundamento nos indivíduos como agentes racionais formuladores de expectativas racionais e na consequente tese da economia em permanente equilíbrio para os primeiros, corrigidas pelos segundos, como de aproximação lenta, é decorrente de um processo de ajuste dos preços e salários nominais que foi utilizado para desenhar os regimes de meta de inflação e fiscal como instrumentos para se alcançar e manter o equilíbrio econômico. Como mencionado, o artigo 9 da Lei número 10.180/2001, estabelecendo a exigência do equilíbrio entre as receitas e despesas, representa essa orientação econômica, sendo um princípio orientador central para engenharia modelos de mecanismos e arranjos institucionais para a administração pública. Segundo essa concepção, os agentes privados não tomam suas decisões com base no processamento apenas de informações passadas, mas amparadas na formação de expectativas que estão sempre se refazendo, em função das novas formulações ou reformulações de políticas econômicas, isto é, eles não são apenas *backward-looking*, mas também *forward-looking*, ou seja, eles também processam, em suas decisões, informações futuras, através de inferências.

Segundo nosso ponto de vista, foram as concepções econômicas mencionadas que ditaram as diretrizes, para que o direito no exercício de sua engenharia jurídica proponha desenhos e construções de regimes jurídicos para a política econômica consistente de uma estrutura que tem como característica central ser um termo médio, entre, de um lado, mecanismos e arranjos institucionais formulados segundo regras fixas e rígidas, e, por outro lado, mecanismos e arranjos institucionais formulados por procedimentos discricionários, combinando disciplina com flexibilidade essencial para que a política econômica seja capaz de tratar e se adaptar às demandas de novas e frequentes situações políticas e econômicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar, Lei n. 101/2000, e foi desenhada, elaborada e construída para implementar o princípio da eficiência no setor público, particularmente, nos temas da tributação e do orçamento, a serem seguidos pelos entes federativos, segundo prescrição do artigo 163 da CF.

O aperfeiçoamento da arquitetura institucional com a Lei de Responsabilidade Fiscal foi, contudo, um resultado da combinação de uma engenharia econômica com uma engenharia jurídica. Esta última seguiu as diretrizes estabelecidas com fundamento na teoria econômica vigente nas políticas fiscais e monetárias, após a década de 1970, as concepções econômicas dos novos clássicos e dos novos keynesianos, que estavam em vigor até esse período e que, por sua vez, emergiram como uma reação (MODENESI, 2005) aos problemas econômicos da época, com a combinação de inflação alta com desemprego alto, atribuída à aplicação da concepção keynesiana na elaboração das políticas econômicas desde o final da Segunda Guerra até os anos 1970.

A concepção econômica dos novos clássicos defende a tese de que os agentes econômicos são racionais e formam expectativas racionais, e nisso são acompanhados pelos novos keynesianos, não apenas *backward looking*, como afirmavam antes, mas, principalmente, *forward looking*. A ideia de flexibilidade dos novos clássicos é superada pela ideia de viscosidade dos preços, a qual acaba por implicar nova abordagem da política econômica, exigindo que se busque sempre, por parte do governo, um equilíbrio entre os gastos e as receitas, todavia, com os recursos de uma aproximação sucessiva por meio de políticas de controle e manutenção dirigidas por metas, seja de inflação, seja fiscais. No entanto, como o ponto de partida é da presença de uma dívida pública, a política econômica elaborada nessa perspectiva, o que aconteceu com o Plano Real, busca promover, por um lado, uma política monetária para o controle e a manutenção da estabilização de preços e, por outro lado, vinculada a ela, uma política fiscal superavitária, para sistematicamente, e, por aproximação sucessiva, reduzir a dívida pública a um nível de sustentabilidade.

Com essa abordagem, procurou-se a transformação da dívida pública num importante instrumento de política econômica, mas, para isso, dependente de que os órgãos competentes efetivamente a controlassem. Desse modo, a sua gestão da dívida se tornou essencial na lei de responsabilidade fiscal, merecendo uma grande quantidade de artigos no desenho de seus mecanismos. Esses mecanismos deveriam permitir a construção de uma estrutura institucional mais adequada do sistema do tesouro nacional, o qual, por sua vez, deveria sofrer uma reestruturação para acompanhar a modernização legislativa do plano de metas, no caso, fiscal, com o fim de realizar a tarefa de monitorar, administrar e controlar a dívida pública.

A primeira etapa no desenho e construção de mecanismos institucionais para controlar a dívida pública, no quadro de uma política fiscal, foi elaborar um mecanismo de governança e uma estrutura institucional adequada do tesouro nacional, que é parte do Ministério da Fazenda, responsável pela política fiscal, para que este desempenhasse com eficiência essa tarefa do planejamento de ges-

tão de sustentabilidade da dívida pública como componente essencial da política de meta fiscal. Para isso foi criada uma estrutura institucional de governança do tesouro nacional que concentrou atividades que se encontravam dispersas em outros órgãos, como o planejamento, o estabelecimento de normas, a supervisão e o controle da dívida mobiliária federal em seis subsecretárias distintas, entre elas, a subsecretaria da dívida pública com o objetivo de proporcionar eficiente distribuição das funções relacionadas com a governança da dívida e, com isso, buscar a desenvolver capacitações técnicas apropriadas para planejar e executar a gestão da dívida pública (BRASILSTN, 2011, p. 7). Com base numa ainda mais refinada divisão de trabalho, a Subsecretaria da Dívida Pública buscou-se um desenho mais detalhado desse modelo de mecanismos institucional para a governança da dívida pública. Assim, para o bom funcionamento do mecanismo outros mecanismos institucionais são requeridos, e a subsecretaria da dívida pública foi subdividida em três outros órgãos, a CODIP, para o desenvolvimento de estratégias de curto prazo, a COGEP, voltada para o desenvolvimento de estratégias em médio e longo prazo, e também a CODIV, com a função de registro, controle, pagamentos, acompanhamento orçamentário das dívidas internas e externas e geração de suas estatísticas oficiais (BRASILSTN, 2011, p. 8).

Ainda que o Tesouro Nacional apareça pela, primeira vez, na legislação brasileira, quando se deu sua primeira regulamentação em 1808, como Erário Régio, também chamado de Tesouro Geral e Público, para exercer as funções de administração, arrecadação, distribuição, assentamento e expediente da Real Fazenda, foi apenas com a Constituição de 1824, que, no artigo 170, surge a administração da receita, da despesa e da contabilidade da Fazenda Nacional, conduzida por um Tribunal debaixo do nome de “Tesouro Nacional”.

Apenas recentemente se buscou uma modernização institucional especializada na administração das finanças do Estado, com a criação, pelo Decreto n. 92.452/86, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como um órgão pertencente à estrutura do Ministério da Fazenda, para exercer funções fiscais até então realizadas pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil S/A, como vimos acima. Para esse exercício, a Secretaria do Tesouro Nacional se tornou, então, o órgão central do Sistema de Administração Financeira federal. Essa arquitetura institucional, contudo, teve início, de modo mais efetivo, com a edição da Lei n. 4.320/1964, pela qual se estatuíram normas gerais de Direito Financeiro, com diretrizes para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e entes federativos e, na sequência, da Lei n. 4.595/64, na qual se dispõe sobre a estrutura do sistema financeiro nacional, com a criação do CMN, Conselho Monetário Nacional, para elaborar as políticas relacionadas a ele, e com a criação do Banco Central do Brasil, como autarquia federal, para exercer a função de principal executor das políticas orientadas pelo CMN.

As outras leis e mecanismos que foram desenhados e construídos para compor a estrutura da arquitetura institucional, de sorte a operacionalizar o controle e gerenciamento das finanças públicas e, particularmente, da dívida pública estão relacionadas, direta ou indiretamente, com a construção de um mercado para títulos públicos. A primeira dessas leis, a Lei n. 4728/65, disciplina o mercado de capitais e estabelece diretrizes e medidas para o seu desenvolvimento. Com o mesmo propósito é editada a Lei n. 6.385/76, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a sua comissão. O desdobramento dessas duas leis aparece na Lei n. 6.404/76, criando e definindo a natureza das sociedades por ações, na Lei n. 8668/93, dispondo sobre a constituição e o regime tributário dos fundos de investimentos imobiliários, e com a Lei n. 9.613/98, que legisla sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

Ainda como parte desse planejamento estratégico para uma governança e gerenciamento da dívida pública, estipulado pelo programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal de Estados, a União centralizou a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, assim como outras autorizadas pelo Senado Federal. O portador dessa centralização foi a Lei n. 9496/99, a qual autorizou a União a assumir as dívidas acima mencionadas. Essa estratégia impôs, por sua vez, uma demanda por uma estrutura ainda mais complexa e abrangente, a fim de exercer um efetivo controle da dívida pública.

Todavia, as principais inovações se deram, como já enfatizamos, a partir de 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101/2000, com diretrizes para a gestão da dívida pública, pela elaboração do Plano Anual de Financiamento (PAF), realizada pelo COGEP, com o auxílio dos dois órgãos, CODIP e CODIV, ambos da Subsecretaria da Dívida Pública pertencentes à estrutura do sistema do Tesouro Nacional. A administração e gerenciamento da dívida pública constituem o principal fato gerador da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que era o principal problema econômico, juntamente com a infração, enfrentado na época, e que, de agora em diante, deveria ser buscado não apenas o equilíbrio de contas, mas, como pede, o artigo 37 da Constituição de 1988, a transparência e a publicidade desse processo de aproximação sucessiva, através de meta fiscal, para a sua solução.

A Lei de Responsabilidade Fiscal expressa claramente, no artigo 1, seus objetivos, os quais são de estabelecer normas de finanças públicas, segundo o Capítulo II do Título VI da CF/88, buscando a racionalização na responsabilidade da gestão fiscal. O artigo 2 descreve como se entende e como pode ser operacionalizada a aplicação da responsabilidade na gestão fiscal. Essa racionalização ou operacionalização se dá por meio de ação planejada, com planos previamente traçados e aprovados na instância legislativa, pela determinação de metas e seu cumprimento, relacionado com receitas e despesas, garantindo equilíbrio nas contas.

A transparência deve ser alcançada por vários meios, entre os quais, pela participação popular na elaboração dos planos e orçamentos, pela disponibilidade e acesso às contas da administração pública e pela emissão de relatórios da gestão fiscal.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal implementa, de modo racional, o planejamento estratégico do controle da dívida pública, em função de um aperfeiçoamento do desenho e construção de mecanismos institucionais para um modelo eficiente de orçamento descrito na Constituição de 1988, com novas atribuições e funções. A engenharia jurídica trabalha junto com a proposta dos novos keynesianos, na elaboração de uma aproximação sucessiva no controle e realização de metas políticas. O *locus* próprio se dá com o artigo 4, no parágrafo 1, o qual não deixa dúvidas de que o desenho para a abordagem ao problema da dívida pública é aquele de metas fiscais, e que estas deverão integrar o projeto da lei de diretrizes orçamentárias, por meio do Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas: 1) as estimativas para metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário; 2) o montante da dívida para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes; 3) Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; 4) demonstrativo das metas anuais, comparando-as com as fixas nos três exercícios anteriores.

Exemplos dessa estrutura de metas para o controle da dívida pública determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual deve ser adicionada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, podem ser encontrados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Anexo IV, Metas Fiscais, mais precisamente, no IV.1 Anexo de Metas Fiscais Anuais, como mostrado na Tabela 1. No primeiro, foram fixadas, como meta fiscal, as metas de superávit primário do setor público para os anos de 2001, 2002 e 2003. A meta de superávit primário do Governo Central, proposta para 2001, é de 2,60% PIB, enquanto, para os anos de 2002 e 2003, são de 2,2% e 1,8% do PIB (LDO, 2001). Avaliação em termos de R\$ milhões de 2000.

**Tabela 1**

	<b>2001</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2003</b>
Discriminação	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB
I. Receita Total	241.608	19,56	253.685	19,56	266.358	19,56
II. Despesa Total	219.492	16,96	225.152	17,36	241.846	17,76
III. Resultado Primário	32.115	2,60	28.533	2,20	24.511	1,80
IV. Resultado Nominal	-11.776	-0,95	-5.127	-0,40	-6.209	-0,46
V. Dívida Líquida do Governo Central	321.906,7	25,5	317.563	24,06	315.063	22,79

Fonte: BC.

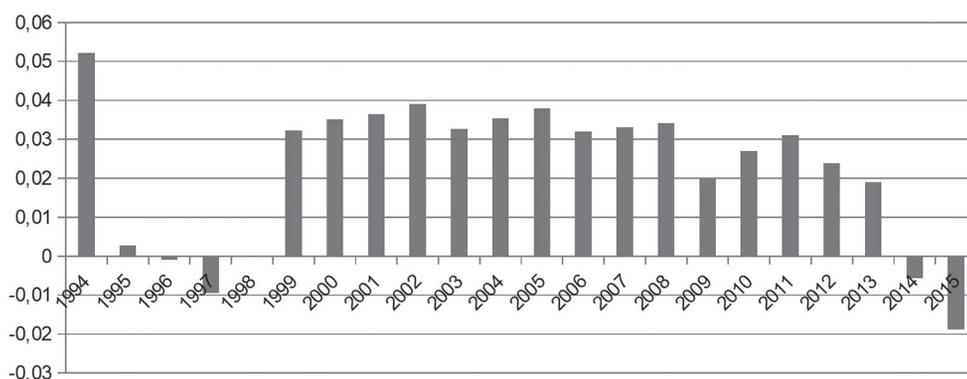
Não eram metas fixas ou rígidas, mas, indicativas e que podiam ser revistas, dependendo do endividamento e das variáveis que o determinam. Essas variáveis, como predominantes, são identificadas como a taxa de câmbio, a taxa de juros real e a taxa de crescimento real da economia. Nessa perspectiva, estabelecida a meta do superávit primário, a trajetória da relação dívida/PIB é determinada, como consta do Anexo, pela evolução da taxa de câmbio, da taxa de juros real e da taxa de crescimento real da economia. Nessa linha de raciocínio, a estabilização da relação dívida/PIB depende do monitoramento e controle dessas variáveis.

Entretanto, a busca pela governança e gestão da dívida pública, com a perseguição pelo cumprimento das metas fiscais, se alia ainda a outros objetivos, que consistem na queda do endividamento público para a formação de uma poupança nacional, como um auxílio ao Banco Central, na execução da política monetária, assim como ao Ministério da Fazenda, na da política fiscal, já que, com a realização de superávit primário, se diminui a necessidade de financiamento do Tesouro Nacional.

Dessa forma, a gestão racional da dívida pública é transformada num instrumento de política econômica, de política fiscal e de política monetária, para uma efetiva política de estabilização. Contudo, a questão que se coloca é se os mecanismos que compõem a estrutura institucional podem ajudar a resolver o problema de produzir uma efetiva distribuição de recursos para realizar os objetivos fixados no artigo 3 da Constituição Federal de 1988, a qual, no inciso II, afirma que se deve garantir o desenvolvimento nacional, erradicando, como expresso no inciso III, a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Nota-se claramente que a gestão racional da dívida pública, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi realizada, como deveria ser, em termos instrumentais, com excelentes resultados em termos de seu controle e de sua proposta do crescimento da dívida, de modo sustentável, o que é mais importante, combinada com o objetivo dos principais propósitos previstos no artigo 3, inciso II, de sorte a garantir o desenvolvimento nacional com o sistemático controle e diminuição da pobreza, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, que são os verdadeiros objetivos constitucionais, tendo os objetivos da meta de inflação e fiscal como objetivos instrumentais e meios para o desenvolvimento nacional. Os dados e gráficos mostram que se atrelou o controle da dívida pública ao desenvolvimento social, ao longo do período de 2001 a 2014, deixando claro o que é meio e o que é fim constitucional. Contudo, o objetivo aqui é apenas mostrar como, de 2001 a segundo mostra o gráfico abaixo, foram utilizadas as estratégias descritas na Lei de Responsabilidade Fiscal para o controle e diminuição da dívida pública. No entanto, o ano de 2014 aponta para uma inflexão na dívida, cuja análise precisa ser feita com cuidado, tendo em vista o contexto internacional de uma crise

sem precedentes que atingiu, desde 2008, o próprio núcleo da economia mundial, dos Estados Unidos e da União Europeia. O gráfico 1 do superávit primário, abaixo, formulado por Andrei Teixeira, em sua monografia feita sob orientação de um dos autores deste trabalho, é ilustrativo dessa forte inflexão (TEIXEIRA, 2016).



**Gráfico 1 – Superávit primário convencional (% PIB)**

Fonte: BC.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dá origem ao Plano Anual de Financiamento de 2001, em que se encontra estipulado com clareza qual é o objetivo básico da gestão da dívida pública. Ele afirma que é “(...) a minimização de custos no longo prazo, levando-se em conta a manutenção de níveis prudentes de risco” (BRASIL, 2001, p. 4). Ou, numa formulação mais recente,

O objetivo estabelecido para a gestão da Dívida Pública é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo de financiamento no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco. Adicionalmente, busca-se contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos (BRASILSTN, 2011, p. 9).

A redação desse plano tem o cuidado de qualificar os riscos, fixando índices de mensuração para monitorar a dívida pública. A gestão da dívida pública depende deles essencialmente para promover a sua transparência e publicidade. Estas são propriedades essenciais para o sucesso da governança. Nessa linha, o plano menciona que, entre os fatores de risco, há um destaque especial que deve ser dado ao refinanciamento, relacionado à capacidade do emissor da dívida de tratá-la e ao mercado, que calcula custos de determinado instrumento de financiamento proveniente de fatores contextualizados (BRASIL, 2001, p. 11).

Os principais indicadores e índices de mensuração do risco são o prazo médio da dívida e o percentual que vence no curto prazo, estabelecido como sendo de 12 meses. Estes servem de instrumentos para a gestão avaliar e controlar os riscos, de modo sistemático, e empreender esforços para sua redução ou manutenção em níveis satisfatórios, os quais não afetem o custo da dívida.

Após essas etapas, buscou-se fixar algumas diretrizes para a redução dessa dívida, que são elaboradas levando-se em conta que a estrutura da dívida pública tem importantes elementos que descrevem seu perfil, sendo pelo menos quatro em destaque, no processo de gerenciamento, a saber: o tamanho, o prazo médio ou maturidade média, o tipo e estrutura da indexação dos títulos públicos e a concentração dos vencimentos ou o percentual vencendo no curto prazo (12 meses).

O tamanho da dívida é percebido proporcionalmente em relação ao PIB, funcionando como um indicador ou índice de mensuração da capacidade do Governo de honrar seus compromissos de débito e, portanto, da sustentabilidade de sua capacidade de endividamento. O prazo médio da dívida está ligado à busca de um equilíbrio fiscal que, por sua vez, tem impacto na determinação da taxa de juros. Nesse contexto, a interpretação é de que um prazo médio de dívida que seja curto estaria associado com uma taxa de juros mais alta, pois estaria refletindo a possibilidade de aumento no risco de quebra do governo e, portanto, uma maior volatilidade do custo da dívida mobiliária. Vale o raciocínio inverso, como faz o BC (1999, p. 19), a respeito da composição de títulos e prazo médio para uma dívida com prazo médio/longo, que significaria uma “(...) menor volatilidade do custo da dívida mobiliária, uma vez que a rolagem da dívida incorporará novos níveis de taxa de juros mais lentamente. Assim, será menor o impacto fiscal da política monetária.” Quanto à característica da estrutura da indexação da dívida pública que pode envolver títulos prefixados e pós-fixados, a combinação destes em termos da predominância de prefixados é vantajosa, pois possibilita maior controle dos custos da dívida.

Cabe ao COGEP o desenvolvimento de estratégias em médio e longo prazo, que consistem na elaboração das metas, dos objetivos e das diretrizes relacionados com os principais indicadores do perfil da dívida, instrumentos de garantia da eficiência na sua efetiva governança pelo período de um ano. Esse órgão é típico de uma instituição construída sobre fundamentos da teoria econômica dos novos clássicos, que veem no agente econômico um racional que avalia as informações segundo expectativas congruentes do tipo *forward looking*. Para induzir o agente a realizar as metas previamente fixadas, é essencial que todas as informações relacionadas com as metas, objetivos e diretrizes para a dívida pública sejam absolutamente transparentes e públicas.

Para isso, o Plano Anual de Financiamento elabora as seguintes diretrizes: 1) financiamento predominantemente por meio de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional; 2) ampliação ou alongamento do prazo médio da DPMFi; 2.1) com ênfase na desconcentração dos vencimentos no curto prazo ou na redução do percentual da DPMFi a vencer em 12 meses; 3) um aumento gradual da participação dos instrumentos prefixados no total da dívida; ou 4) redução da exposição líquida a taxas de juros e câmbio; ou 5) a construção de um modelo de *benchmark* de uma composição ótima da dívida em longo prazo; 6) do aperfeiçoamento do perfil da DPFe; 7) do desenvolvimento do mercado de títulos públicos para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros que, nesse caso, substituiria o relativamente subjetivo sistema *focus*; e 8) a ampliação da base dos investidores com a divulgação do programa do tesouro direto.

### **3. O PAPEL DO MERCADO DE TÍTULOS PÚBLICOS NA GOVERNANÇA E GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**

Um dos objetivos da gestão da dívida pública é desenvolver o mercado de títulos públicos, o que é enfatizado explicitamente em seus compromissos.

Os instrumentos de financiamento da dívida pública interna estão no Decreto n. 3859/2000 e descrevem as características dos títulos utilizados pela DPMFi, que é paga, na sua maioria, por meio da emissão de títulos públicos federais. Esses são mecanismos financeiros de renda fixa emitidos pelo governo federal com duas finalidades: uma é exatamente financiar o déficit orçamentário, incluindo o refinanciamento da dívida pública, enquanto a outra está voltada para operações para fins específicos definidos em lei.

Os títulos públicos federais são ativos de renda fixa que podem ser classificados como pós-fixados ou prefixados. Eles têm previsibilidade de retorno, o qual pode ser avaliado no momento do investimento.

O mercado de títulos públicos funciona emprestando dinheiro para o governo, em troca de uma remuneração a receber no futuro. Ele se divide em mercado primário e secundário. O primário é aquele em que o investidor compra os títulos diretamente do emissor. O secundário é aquele em que o investidor adquire o título de outro investidor, no qual se dão transações em busca de liquidez. As ofertas públicas são realizadas pelo Tesouro Nacional e operacionalizadas pelo Banco Central. A Lei de Responsabilidade Fiscal interferiu diretamente na construção desse mercado, quando proibiu o Banco Central, no artigo 34, de emitir títulos próprios, só se adquirindo títulos federais.

Esse mercado tem liquidez diária e é de baixo custo, quase sem risco de crédito, dado que o emissor não declara falência, quando comparado com o mercado

de títulos privados de CDB, LCA e outros, lançados por instituições privadas, que eventualmente podem falir. Apesar dessa característica dos títulos públicos e do mercado de títulos públicos, o Brasil, com uma população estimada de 205 milhões de pessoas, com 140 milhões de contas bancárias ativas, contava com apenas 500.000 investidores, em fevereiro de 2015.

Os principais títulos públicos federais são NTN-F, prefixados, enquanto LFT, NTN-B, NTN-B (principal) e NTN-C são pós-fixados. A diferença entre ambos é que, com respeito aos primeiros, já sabemos de antemão qual será o rendimento na data do vencimento, o que não acontece com os pós-fixados, uma vez que eles têm uma indexação que depende de seu valor, na data do vencimento. Quanto maior a opção do investidor por títulos prefixados, mais ela reflete a credibilidade da política econômica do governo. Dessa forma, a substituição de títulos pós-fixados por prefixados é um indicador da confiança do investidor na política econômica do governo, o que se pode observar na evolução da composição dos títulos da dívida pública de 2002-2014. Eles também servem para demonstrar uma maior previsibilidade do sistema de financiamento futuro da dívida, visto que contribuem para proporcionar uma fotografia mais precisa da evolução da taxa de juros. Do mesmo modo, o aumento de títulos vinculados à inflação é positivo, em um ambiente de baixa inflação, que é o que se espera do controle da inflação pelo regime de metas. A evolução da composição mostrou também que os títulos atrelados ao câmbio foram praticamente eliminados, o que é importante, pois, nesse caso, há menor volatilidade média da dívida e, portanto, maior previsibilidade nos custos de seu estoque.

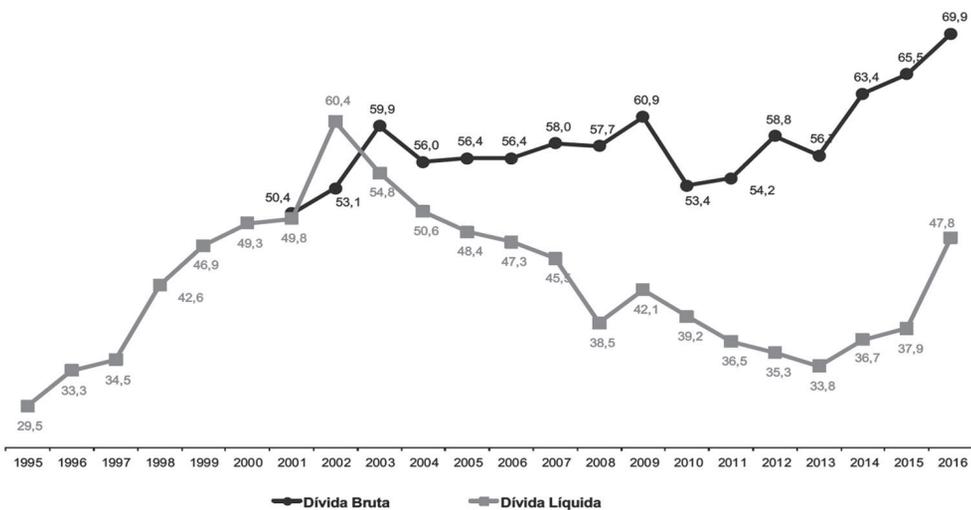
No que diz respeito às formas de emissão de títulos públicos, as ofertas podem ser competitivas, por meio de leilões com a participação direta de instituições financeiras ou podem ser feitas por emissões diretas para finalidade específica definida em leis, classificadas como emissões não competitivas. Além disso, há a venda direta a pessoas físicas, que é o Programa Tesouro Direto.

#### **4. A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL**

A dívida pública líquida é definida como receita menos despesa, enquanto a dívida pública bruta é definida como a dívida mobiliária federal interna mais as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central. Em resumo, ela consiste em toda a dívida mobiliária federal em mercado. A diferença entre a dívida líquida bruta e a dívida líquida é o crédito do governo, que corresponde a ativos de diferentes níveis de liquidez, como depósitos bancários da previdência social, mais impostos coletados e não transferidos, mais depósitos, por exemplo, do tesouro no Banco Central do Brasil, mais o fundo de amparo ao trabalho. Por

sua vez, a dívida pública líquida do setor público é mais ampla, porque inclui a dívida do governo federal, estadual, municipal, previdência social e as empresas estatais.

No gráfico 2 abaixo, podemos ver a evolução da dívida líquida e bruta, desde 2001, em que se estabeleceu a nova gestão, verificando-se que foram atingidos os objetivos propostos desse controle, exceto que mostra uma inflexão para ambas, numa ascensão a partir de 2014, entretanto, atenção deve ser vista para a dívida bruta que supera aquela de 2002, cujo evento deve ser analisado com cuidado, porque se associa com uma queda brutal do PIB semelhante à queda do PIB, em 2009, provocada pela crise de 2008, da Europa, como se fosse o vale de uma onda que se trasladou no tempo.



**Gráfico 2 – Evolução da dívida pública bruta e líquida (% do PIB)**

Fonte: BC.

Do mesmo modo, pode-se analisar, como frisado, a evolução da composição da dívida pública, para percebermos como foram positivamente aplicadas as determinações e diretrizes, apontadas no Plano Anual de Financiamento, por exemplo, 2002 (PAF, 2002, p. 6) de sistematicamente controlar a dívida pública através do aumento do prazo médio, assim como da redução da concentração de títulos de curto prazo, com vencimento em 12 meses, além de promover o crescimento gradativo de títulos prefixados em substituição aos pós-fixados. A tabela abaixo, com dados coletados do Tesouro Nacional e elaboração STN/CGEP, dá uma ideia da evolução positiva da composição da dívida, em 2002 a 2004, decorrente do cumprimento da política proposta de metas fiscal, por comparação com aquelas de 2012 a 2016.

Tabela 2

INDICADORES	2002	2003	2004	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estoque DPF (R\$Bi)	893,3	965,8	1013	1.866	2.008	2.122	2.295	2.793	3.112,9
Praz. médio/Mês	42,6	39,0	35,3	43	48	50	53	55	54
% Vencendo 12 meses	34,6	30,7	39,3	21,9	24,4	24,8	24	21,6	16,8
Composição (%)									
Prefixado	1,5	9,5	16,1	37,2	40	42	41,6	39,4	35,7
Taxa Flutuante	42,4	46,5	45,7	30,1	21,7	19,1	18,7	22,8	28,2
Índice de preços	8,8	10,3	11,9	28,3	33,9	34,5	34,9	32,5	31,8
Câmbio	45,8	32,4	24,2	4,4	4,4	4,3	4,9	5,3	4,2

Fonte: BC.

Se acrescentarmos à tabela acima os dados coletados junto ao Tesouro Nacional para 2017, no relatório Anual da DPF 2017, temos uma precisão maior sobre a evolução da dívida pública federal, reforçando o ponto de inflexão que ocorre em 2014, constatado no gráfico anterior, sobre as dívidas bruta e líquida, em que a primeira se mantinha relativamente estável, desde 2002, porém, começa, a partir de 2014, a apresentar um movimento de ascensão e, do mesmo modo, a dívida líquida, que vinha em um processo sistemático de descensão, revelando o compromisso positivo com as políticas econômicas, desde 2002, de cumprir com as propostas de meta fiscal estipulada no orçamento, mais precisamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no IV.1 Anexo de Metas Fiscais, se altera e passa a apresentar um movimento também de ascensão, no que é acompanhado, reforçando essa tendência, por uma queda na participação dos títulos prefixados na dívida pública federal, a qual vinha sistematicamente crescendo. Deve-se lembrar que a principal característica para a opção por esses títulos é a credibilidade na política econômica do governo de realizar as metas preestabelecidas. Um outro conjunto de dados que reforça, de modo acentuado, essa inflexão são os relativos ao resultado primário, juros nominais e necessidade de financiamento em percentual do PIB, que se encontra na tabela 3 abaixo. Deve-se lembrar que o resultado primário define-se como a diferença entre receitas e despesas do governo, tirando da conta as receitas e despesas com juros. Se positiva a diferença, falamos de superávit primário, se negativa, déficit primário.

**Tabela 3**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Primário	3,69	3,74	3,15	3,24	3,33	1,94	2,62	2,94	2,18	1,72	-0,57	-1,88
Juros Nominais	6,56	7,28	6,72	5,98	5,32	5,13	5,03	5,41	4,45	4,68	5,48	8,50
NFSP	2,88	3,54	3,57	2,74	1,99	3,19	2,41	2,47	2,27	2,96	6,05	10,38

Fonte: BC.

## CONCLUSÃO

O estudo da abordagem da dívida pública desde 2000 revela dois aspectos importantes. Um deles é que a Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101/2000, um dos principais instrumentos para o desenho e a construção dos mecanismos para a gestão e controle da dívida pública, foi construída com base em concepções econômicas que emergiram após a década de 1970 e que se pode localizar nas concepções dos novos clássicos, combinada com as dos novos keynesianos. A combinação dessas concepções acabou por determinar as diretrizes para o desenho e a construção dos fundamentos da Constituição brasileira de 1988, particularmente em sua ênfase de ter a ordem econômica assentada no postulado da livre iniciativa e da limitação da intervenção do Estado na economia. Foi sobre esses fundamentos que se interpretaram os problemas para o desenvolvimento brasileiro e que se desenharam e construíram os mecanismos institucionais para a sua solução. Nesse contexto, buscou-se solução para a política de estabilização conseguida na primeira parte do Plano Real. Foram essas diretrizes econômicas que levaram ao desenho e à construção dos mecanismos da política fiscal e monetária, particularmente, no desenho da arquitetura das políticas de meta fiscal e de inflação, do final da década de 1990 em diante, a fim de controlar e manter em andamento o plano de estabilização. Elas têm como fundamento o pressuposto de que os agentes econômicos são racionais de acordo com o modelo das expectativas racionais e, que, portanto, processam informações *backward* assim como *forward*. Nesse âmbito, procura-se, com as políticas econômicas, promover comportamento dos agentes com o recurso de estabelecimento de metas e da valorização da construção da credibilidade para essas propostas. Dessa forma, a ênfase está na gestão dessas metas e na maximização da disponibilidade de informação que as afetam pelo compromisso com a publicidade, a transparência e a eficiência (CHIAPPIN, 2011, 2012).

O segundo aspecto é que essa política foi aplicada sistematicamente com sucesso, desde 2000 até 2014, como mostram os dados para a evolução da dívida

federal, pela busca de sua gestão e controle, através da proposta de metas fiscais que foram sendo cumpridas com o auxílio da construção de uma composição ótima de seu financiamento, por meio de títulos da dívida. Contudo, novamente, como havia acontecido na década de 80 e 90, a dívida – agora, com o problema restrito à dívida interna, e não externa, que foi completamente administrada e gerida, inclusive, com a construção de um grande volume de reservas internacionais – começou, depois desse longo período de controle e sistemática descensão, um processo, inicial, de inflexão, para, em seguida, se orientar para uma rápida ascensão, a qual é a situação em que nos encontramos.

Sem se ater a um estudo mais cuidadoso e detalhado das causas para essa inflexão, que estão no contexto da economia e da política internacional, aparentemente, decidiu-se por uma solução com a estratégia política e econômica de radicalizar as propostas do Plano Real, que, para muitos, não tinham sido implementadas o suficiente, após 2002, com base nos fundamentos das concepções dos novos clássicos em combinação com os novos keynesianos. Dever-se-ia levar mais a sério que a causa dessa inflexão está associada à crise internacional do *sub prime* que derrubou a economia americana e, também, a economia europeia, levando a uma queda de 5% no seu PIB (WORLD BANK) e, particularmente, uma queda também de 5% no PIB alemão. O vale do formato do gráfico do PIB europeu, assim como o alemão, com essa queda do PIB de 5%, que atingiu essa região, em 2009, se deslocou para gradativamente ir atingindo as políticas de desenvolvimento e de controle da dívida até levar, em 2014, a um ponto de inflexão em ambas, como revelam os dados acima, com o PIB brasileiro, sofrendo uma queda de 3,5% em dois anos sucessivos e que, com a radicalização da política do antigo Plano Real, pode estar criando um cenário futuro da mais longa e severa recessão.

Assim, uma ponderação mais prudente, científica e menos ideológica sobre os eventos políticos e econômicos que vêm provocando reiteradamente crises políticas e econômicas e, particularmente, sobre última crise do *sub prime*, seria de necessidade urgente para os legisladores e formuladores de políticas nacionais, uma vez que podemos estar testemunhando uma emergente reorganização da ordem internacional, em que podem estar mudando os modelos de gestão e organização de uma economia e política nacional para ser bem-sucedida na busca dos objetivos de uma sociedade de bem-estar. Nesse contexto, uma das questões é se os fundamentos econômicos para desenhar, formular e construir políticas econômicas continuam os mesmos. Certamente, nesse questionamento, devem-se manter as conquistas políticas e econômicas, particularmente, aquelas da modernização, eficiência, transparência e publicidade da gestão e administração das receitas e gastos relacionados com o serviço público. De qualquer modo, uma dimensão que precisa ser recuperada para esse fim de se ter uma sociedade de bem-estar é

de se estabelecer com maior clareza o que vem a ser o interesse público e nacional, sem sua redução simplista ao interesse do consumidor, para a construção de um *benchmark* de longo prazo, na forma de uma política de estado, com o qual se possa desenhar e construir mecanismos institucionais para alinhar os interesses privados com o interesse público ou coletivo e evitar que o primeiro se aproprie do segundo.

## REFERÊNCIAS

AIZEMANN, J. The Impossible Trinity (aka The Policy Trilemma). In *Enciclopedia of Financial Globalization*. 2010.

ALVES, Luiz Fernando. *Composição Ótima da Dívida Pública Brasileira: uma estratégia de longo prazo*. 2009. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIVPremio/divida/3afdpXIVPTN/monografia\\_Tema1\\_Luiz\\_Fernando.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/divida/3afdpXIVPTN/monografia_Tema1_Luiz_Fernando.pdf). Acesso em: 18 jun. 2018.

ALVES, Luiz Fernando; SILVA, Anderson Caputo. *Planejamento Estratégico da Dívida Pública Federal*. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/Parte%202\\_2.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%202_2.pdf). Acesso em: 18 jun. 2018.

BACHA, Edmar Lisboa; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo (Org.) *Mercado de Capitais e Dívida Pública*. Tributação, Indexação, Alongamento. Rio de Janeiro: ANBID, 2006.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Indicadores Fiscais-2015*. (Série Perguntas mais frequentes). Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%204-indicadores%20fiscais.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Relatório de inflação*. Brasília, v. 1, n. 3, dez. 1999.

BRASIL. *Decreto 92.452/86*. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional. 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm). Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. *Lei 4320/64*. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos. 1964a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. *Lei 4595/64*. Lei da reforma do sistema financeiro. 1964b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm). Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar n. 101/2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Dívida Pública: Plano Anual de Financiamento*. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/231136/DPF\\_Plano\\_Anual\\_de\\_Financiamento\\_2001\\_Versao6.pdf/264e1abc-f6cf-4225-96e5-0b294771e9e2](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/231136/DPF_Plano_Anual_de_Financiamento_2001_Versao6.pdf/264e1abc-f6cf-4225-96e5-0b294771e9e2). Acesso em: 18 jun. 2018.

- BRASIL. Tesouro Nacional. *Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública*. 2002. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/paf\\_2002](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/paf_2002). Acesso em: 18 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública*. 2011. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/PAF\\_2011.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/PAF_2011.pdf). Acesso em: 23 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública*. 2014. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/187318/Apres\\_RAD\\_2013\\_PAF\\_2014\\_FINAL.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/187318/Apres_RAD_2013_PAF_2014_FINAL.pdf). Acesso em: 5 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública*. 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF\\_2015\\_por/4fc69bbb-dce7-4c85-bfe7-7eafdd3ebbad](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF_2015_por/4fc69bbb-dce7-4c85-bfe7-7eafdd3ebbad). Acesso em: 23 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública*. 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF\\_2016\\_portugues.pdf/852c9103-4a8d-459d-9b49-dbfea971e311](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF_2016_portugues.pdf/852c9103-4a8d-459d-9b49-dbfea971e311). Acesso em: 5 jun. 2016.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Anual da Dívida Pública*. 2003. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio\\_Anuar2003.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio_Anuar2003.pdf). Acesso em: 8 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Anual da Dívida Pública*. 2004. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio\\_Divida\\_2004.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio_Divida_2004.pdf). Acesso em: 5 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Anual da Dívida Pública*. 2012. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD\\_2012/0ae94ca8-fcb4-4e81-8b63-3e4b20e1d111](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2012/0ae94ca8-fcb4-4e81-8b63-3e4b20e1d111). Acesso em: 5 jun. 2018.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Anual da Dívida Pública*. 2013. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/187318/Apres\\_RAD\\_2013\\_PAF\\_2014\\_FINAL.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/187318/Apres_RAD_2013_PAF_2014_FINAL.pdf). Acesso em: 5 jun. 2018.
- BRASILFAQ. *Conceitos básicos*. Dívida Pública. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em: 5 jun. 2018.
- BRASILSTN. Tesouro Nacional. *Composição Ótima da Dívida Pública Federal*. Definição de uma referência de Longo Prazo. 2011. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/paf/Publicacao\\_Completa.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/paf/Publicacao_Completa.pdf). Acesso em: 18 jun. 2018.
- CASSETTARI, Ailton. A Unified Model for Forecasting the Term Structure of the Interest Rates. *Revista Brasileira de Finanças*. V. 16, número 2. 2018.
- CATAPANI, Márcio Ferro. *Títulos Públicos: Natureza Jurídica e Mercado*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- CHIAPPIN, José Raimundo Novaes. O programa utilitarista e a ciência do artificial do estado de Hobbes: da pessoa como representação, das corporações e do estado como

pessoa às origens da análise econômica e dos problemas da captura e da agência. *Política Hoje*, v. 26. p. 38-96, 2017.

CHIAPPIN, José Raimundo Novaes. *Os fundamentos econômicos e a engenharia jurídica do regime de meta de inflação*. 2011. Monografia (Conclusão. Curso de Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2011.

CHIAPPIN, José Raimundo Novaes. Os fundamentos jurídicos e econômicos do regime de metas de inflação. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, v. 2, p. 197-217, 2012.

EMÍLIO, Daulins Rêni; SOARES, Gustavo Barbosa. A composição da dívida mobiliária federal. *Indc. Econ. FEE*. Porto Alegre, v. 29, n. 2, p.102-123, 2001.

HOBBS, T. *The English Works of Thomas Hobbes Malmesbury*, v. III. Disponível em: <https://archive.org/details/englishworksofth029528mbp>. Acesso em: 10 jun. 2018.

HUME, D. *Essays Moral, Political, and Literary*. London: Longmans, Green, and Co., 1889. Disponível em: <https://archive.org/stream/essaysmoralpoli01humeoog#page/n5/search/perfect>. Acesso em: 12 jun. 2018.

LOPES, F. A questão do alongamento da dívida pública. In: BACHA, E.; OLIVEIRA FILHO, L. C. *Mercado de Capitais e dívida pública*. Rio de Janeiro: Contracapa Editora. 2006.

MENDONÇA, Mário Jorge; PIRES, Manoel Carlos de Castro; MEDRANO, Luiz Alberto. *Administração e Sustentabilidade da dívida pública no Brasil: Uma análise para o período 1995-2007*. Texto para discussão. 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4914](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4914). Acesso em: 18 jun. 2018.

MODENESI, André de Melo. *Regimes Monetários*. Teoria e Experiência do Real. Barueri: Manole. 2005.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. 2008. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf). Acesso em: 18 jun. 2018.

SIMON, Herbert. *The sciences of Artificial*. London: The MIT Press, 1988.

TEIXEIRA, Andrei Fokin. *O mercado de títulos e a composição da dívida pública: uma análise do caso brasileiro*. Monografia. FEA-USP. 2016

WORLD BANK. *GDP growth*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EU>. Acesso em: 20 jun. 2018.



# CREDIBILIDAD: PRESUPUESTO NECESARIO PARA EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

**Lenin José Andara Suárez<sup>1</sup>**

Profesor de Finanzas Públicas y Derecho Financiero.  
Universidad de Los Andes (ULA).  
Mérida, Venezuela.

---

<sup>1</sup> Doctor por la Universidad de Salamanca, España, programa “Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social”, Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Financiero y Tributario por la citada universidad. Ha escrito los libros: *Poder y potestad tributaria. Acerca de las competencias tributarias en la República Bolivariana de Venezuela* (2010), *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano* (2011), *El presupuesto público venezolano* (2012), *El acto de liquidación tributaria. La determinación por la administración tributaria* (2013), y, *La autoliquidación y su incidencia en el sistema de aplicación de los tributos en España* (2018), así como artículos científicos en revistas especializadas. Conferencista. Asesor. Investigador.

## INTRODUCCIÓN

Los sujetos que invierten en deuda púbrica lo hacen, generalmente, con la finalidad de obtener un beneficio, ello varía según se trate de un particular o de una entidad internacional; estos últimos pueden tener también otros intereses, incluso geoestratégicos en la concesión de créditos púbricos. En todo caso, el fundamento de desembolsar cuantiosas cantidades de dinero tiene como lógica la obtención del beneficio económico y la devolución del dinero prestado; es eso lo que corresponde en el Estado de Derecho y las relaciones financieras internacionales.

La inversión en deuda púbrica conlleva asumir un riesgo pues se entiende que existe la posibilidad que un país no cumpla con sus obligaciones, específicamente estaríamos en presencia de un *riesgo soberano*, en el cual y a decir de SAMUELSON y NORDHAUS, debido a que el Estado es soberano y ejerce la última autoridad legal, no existe recurso alguno en el sistema legal<sup>2</sup>. Desde el punto de vista interno, estos créditos suelen ser inejecutables o sometidos a prerrogativas a favor del ente púbrico que, normalmente, hacen infructuosa cualquier acción legal; desde el punto de vista externo, generalmente el país deudor carece de bienes suficientes para ejecutar semejantes montos y los que tiene, están protegidos por tratados internacionales por estar destinados a funciones diplomáticas; es posible también que posea bienes revestidos de personalidades jurídicas diferenciadas tal como sucede con empresas púbricas, lo cual impide ejecutar decisiones judiciales al respecto. Este riesgo está latente en cada operación que realizan los inversionistas, sin embargo, lo asumen en sus diversos grados con la expectativa de obtener beneficios.

En el peor de los casos, aún cuando la posibilidad de incumplimiento aumenta, siempre existe la expectativa de obtener ganancias. Ello obedece en gran parte a la propia naturaleza del sistema con la que se configura la *credibilidad* como presupuesto necesario para el endeudamiento púbrico.

## LA DEUDA PÚBRICA FORMA PARTE DEL ENTRAMADO PRESUPUESTARIO

Hemos definido el *presupuesto púbrico* como “el instrumento legal en el cual se realizan las estimaciones de ingresos que tendrá un ente púbrico así como las autorizaciones para realizar gastos durante un tiempo determinado y a su vez constituye un instrumento de planificación de las políticas púbricas con miras al cumplimiento de los fines del Estado”<sup>3</sup> La deuda púbrica adquiere en los presupuestos nacionales un papel decisivo por su doble carácter, tanto de generador de ingresos como de gasto permanente.

<sup>2</sup> SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W. *Economía*. 18ª ed. Mc. Graw Hill, México, 2006, p. 265.

<sup>3</sup> SUÁREZ, L. J. A. *El presupuesto púbrico venezolano*. Universidad de Los Andes, Mérida, 2012, p. 31.

Aún cuando tradicionalmente se atribuye al endeudamiento público un carácter excepcional, puede mantener dicha condición por imperio de disposiciones legales, si bien, desde el punto de vista económico, no lo sea. La fluidez con la que se produce la deuda pública es totalmente habitual y hoy día se consideran indispensables tanto las leyes aprobatorias del presupuesto público como las leyes autorizatorias de operaciones de endeudamiento público. Dentro de las clasificaciones del gasto público existe una que distingue entre gastos fijos y gastos variables; ya de antaño ORIA incluía en los gastos fijos la deuda pública, al señalar: “Se llaman gastos fijos los que se producen en los sucesivos presupuestos, por responder a una necesidad formal y constante y en cierto modo homogénea, como los que entraña la deuda pública, los correspondientes a sueldos y en general los de toda la administración pública”<sup>4</sup>, mantienen cifras o porcentajes relativamente constantes. RESTREPO ha resaltado que “en el manejo de las finanzas públicas modernas el recurso al crédito público es algo usual, prácticamente permanente, y los recursos obtenidos por este conducto no están necesariamente asociados al financiamiento de gastos excepcionales”<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista financiero no cabe duda que gastos como el pago de intereses de la deuda pública forman parte de los *gastos ordinarios*. Tiene toda la caracterización que señala BAQUERO, es decir, “tiende a presentarse en cada ejercicio presupuestario de manera constante y periódica”<sup>6</sup>; *contrario sensu* se descarta su carácter accidental, esporádico o no periódico. Similar situación ocurre en su valoración como ingresos público, ya que desde este mismo punto de vista se trata de un ingreso ordinario. No obstante, la legislación puede atribuir un carácter extraordinario tanto al pago de deuda como al ingreso por endeudamiento público, todo ello con la finalidad de separarlos del régimen jurídico ordinario tanto de ingresos como de gastos.

El endeudamiento público es una figura paralela al presupuesto público y ninguno de estos instrumentos parece cumplir su función específica, sin desprenderse uno del otro. Con el presupuesto público se produce la ordenación de la actividad financiera del Estado, es permanente año tras año y en igual medida lo es el endeudamiento público.

## LA CREDIBILIDAD COMO SOPORTE DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

El endeudamiento público está marcado por un elemento previo de tipo subjetivo constituido por la credibilidad que posee un Estado para cumplir con las

---

<sup>4</sup> ORIA, S. *Finanzas*. Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1948, p. 307.

<sup>5</sup> RESTREPO, J. C. *Hacienda Pública*, 3ª ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, p. 288.

<sup>6</sup> BAQUERO, J. L. *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*, t. I, Paredes Editores, Caracas, 1989, p. 151.

obligaciones que va a adquirir. Desde antiguo existe la idea que el *crédito* se vincula con la idea de creencia; ORIA señalaba que se traducía en dos formas: “la confianza o fe en la moral de una persona dispuesta a cumplir sus deberes y obligaciones, y la creencia de que podrá cumplirla por disponer de medios económicos”<sup>7</sup>. A partir de este planteamiento, el autor señala que el crédito público se mueve en “[e]l espíritu de especulación, la esperanza de una futura ganancia o enriquecimiento”, propias de la forma capitalista.

El crédito público es identificado con la confianza que se tiene, o de la que disfruta un Estado de cumplir con sus obligaciones; se nutre de la posibilidad cierta de cumplir con las mismas. Ello da origen a definiciones de *crédito público* como la formulada por VILLEGAS cuando señala que es “la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamos”<sup>8</sup>. Nunca un Estado se ha encontrado tan cerca de ocupar una situación idéntica a la de un particular como sucede con el crédito público, y ello porque no podrá basarse en su *ius imperium* para imponer a los particulares el otorgamiento de un préstamo, ni para modificar unilateralmente las condiciones en las que fue adquirida la deuda pública; aunque ciertamente que al final del camino podría recurrir a esta opción pero ello iría claramente en contra del Estado de Derecho y acabaría o menoscabaría en gran medida la credibilidad que puede tener en los mercados de deuda pública con unas consecuencias difíciles de superar en el corto y mediano plazo.

Existe hoy día un reconocido carácter contractual del empréstito público, la voluntad del prestamista es fundamental para que el mismo sea otorgado, según el grado de credibilidad que tiene un inversionista en el ente público solicitante. Ha existido históricamente un tipo de empréstito de tipo *forzoso*, en el que no existe el consentimiento del acreedor; DUVERGER los ha llamado “empréstitos obligatorios”<sup>9</sup> y EHEBERG, “empréstitos fiscales”; en ellos se produce una “requisición temporal de capital” como lo señalaron ORIA y SAINZ DE BUJANDA; este último autor lo considera una “requisición temporal de capital en la que el Estado no utiliza su crédito, sino su poder de imperio”<sup>10</sup>. En la actualidad, esta figura parece desterrada de las Finanzas Públicas y del Derecho Financiero, cons-

---

<sup>7</sup> ORIA, S. *Finanzas...*, ob. cit., p. 26.

<sup>8</sup> VILLEGAS, H. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 5ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 759.

<sup>9</sup> DUVERGER, M. *Hacienda Pública*, 2ª ed. (Trad. Bagaria Perpiñá). Bosch, Barcelona, 1980, p. 124.

<sup>10</sup> SAINZ DE BUJANDA, F. *Lecciones de Derecho Financiero*. Universidad Complutense, Madrid, 1993, p. 427.

tituye una violación al derecho de propiedad, al menos en condiciones normales de institucionalidad y seguridad nacional. Sólo sería aplicable en el plano del derecho interno de un país pues resulta literalmente inimaginable que una medida de esta naturaleza pueda ser ejecutada en el plano internacional. Entiéndase pues que en la actualidad no hay lugar a la coacción a un sujeto para que realice un préstamo a favor de un ente público. En lugar de eso, la *credibilidad* y la voluntad del acreedor van a ser fundamentales.

El Diccionario de la Real Academia Española asigna a la palabra “*credibilidad*” la “cualidad de lo creíble”. Mientras que el término “*creíble*” como un adjetivo que remite a lo “[q]ue puede o merece ser creído”. En nuestra materia, debe ser creíble que el Estado va a cumplir con la deuda pública, y que va a cumplir exactamente en las condiciones pautadas en la emisión de deuda y suscritas por el acreedor.

Los elementos anteriores los encontramos presentes en las definiciones de *crédito público* señaladas por SAINZ DE BUJANDA, quien al respecto señala que con tal expresión “se alude a la posibilidad por parte de un ente público de aprovecharse de la confianza de que puede gozar por parte de otros sujetos de derecho (público o privado) para lograr los medios con que subvenir a sus necesidades<sup>11</sup>.”

La credibilidad de un ente público para endeudarse va a depender de factores de diversa naturaleza y no surge de forma automática como resultado de una decisión unilateral del Estado, no surge de una ley, ni de un decreto. El convencimiento para otorgar los fondos a un ente público corresponde a los inversionistas, los convencidos deben ser los inversionistas y no el ente público que va a recibir los fondos.

La variedad de acreedores puede influir en una mayor dependencia a la credibilidad del país para el acceso al crédito. Los Estados y organizaciones internacionales pueden menospreciar el apoyo de los mercados financieros a determinado país y sumar apoyo financiero mediante la concesión de líneas de crédito supeditados a la implementación de medidas económicas, aperturas de mercados, beneficios fiscales, concesiones mineras o de otra índole, entre otras medidas. Se trata así de un respaldo político que lleva implícito otros intereses que dentro de la escena internacional puede obedecer a razones ideológicas y al interés de no permitir el descalabro de uno de los eslabones de los mercados financieros internacionales, lo cual puede traducirse en un efecto dominó. El propio respaldo de una potencia financiera puede drenar liquidez para que, a su vez, el Estado deu-

---

<sup>11</sup> *Ídem*, p. 425.

dor cumpla con sus acreedores otorgando un lapso de maniobrabilidad financiera en el que pueda restablecer un mínimo de condiciones para continuar operando en los mercados.

En estos casos, el *respaldo político* desplaza el concepto de “*credibilidad*” pues aunque el país no tenga las condiciones para cumplir con sus obligaciones financieras internacionales, recibe el apoyo de una potencia financiera o de una organización internacional a los fines de alcanzar un cierto grado de estabilidad. No obstante, puede persistir en última instancia un grado de *credibilidad* del país y ello debido a que se entiende que las condiciones del país deben mejorar a los fines de dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas. Diferente es el caso que el crédito público internacional haya sido otorgado deliberadamente a sabiendas de su incumplimiento y a una necesidad permanente de reestructuración a los fines de evitar un *default* reconocido por la comunidad financiera internacional.

## EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO ES UN FENÓMENO ENDÉMICO

La necesidad de poseer credibilidad para acceder al endeudamiento público es permanente, ello debido a que el endeudamiento público se ha convertido en un fenómeno endémico. CONTRERAS reconoce que “[e]s una práctica ampliamente extendida en el mundo moderno que los Estados gasten, en cada ejercicio, más dinero que el que recaudan debido a los compromisos políticos y sociales que asumen”<sup>12</sup>. El ejemplo más importante es la deuda pública de los Estados Unidos de América cuyos montos no dejan de alcanzar cifras records; este fenómeno tampoco para de crecer en ningún país del mundo, aunque el dólar americano, como moneda de reserva y de mayor uso internacional plantea una situación especial pues como afirmara Donald Trump en 2016, sobre la deuda de dicho país: “nunca hay por qué dejar de pagar porque eres tú el que imprimes el dinero, lamentablemente, ¿de acuerdo?”<sup>13</sup>.

Con ello queremos poner de relevancia que la situación financiera de un país latinoamericano no es la misma que la de los Estados Unidos de América (USA); todo ello ha de incidir en los esfuerzos que deben realizar los países emergentes para acudir en el competitivo mercado de la deuda pública. Y por ende, deben realizar mayores esfuerzos para disfrutar de la credibilidad de los inversionistas.

---

<sup>12</sup> CONTRERAS DE USSCHER, I. *Glosario y formulario de Administración Financiera*. Universidad de Los Andes, Mérida, 2005, p. 83.

<sup>13</sup> Donald Trump, Declaraciones para CNN con el presentador Chris Cuomo en el programa “New Day”, 9 de mayo, 2016. [Disponible *on line*: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/05/09/trump-ee-uu-nunca-dejara-de-pagar-su-deuda-porque-es-el-que-imprime-el-dinero/#0>].

Hoy día se analiza, entre otros aspectos, la relación que existe entre la deuda pública y el Producto Interno Bruto (PIB) de los países. Y allí reside una causa de preocupación para los órganos centrales, tal como sucede en Europa con la deuda de España cuya relación ha llegado a estar en más del 100% del PIB. En los últimos años, los términos nominales la deuda de las Administraciones Públicas española es la siguiente:

**Cuadro 1: Deuda de las Administraciones Públicas españolas**

Año	€ mm.
2013	979.031,00
2014	1.041.624,00
2015	1.073.934,00
2016	1.107.205,00
2017	1.144.629,00

Fuente: Banco de España.

Otra preocupación que surge en estos casos es en qué medida una desproporción de deuda pública puede generar una desatención a gastos impostergables como salud, educación, seguridad y mantenimiento de infraestructuras, generando así tensiones sociales y políticas que pudieran llegar a afectar la credibilidad del país en el plano internacional, al verse afectada la estabilidad institucional de una nación.

## **LAS GESTIONES DIPLOMÁTICAS NO GARANTIZAN EL COBRO DE UNA DEUDA PÚBLICA**

Otro factor que fortalece la necesidad de poseer credibilidad para acceder al endeudamiento público es la inexistencia de garantías ante un eventual incumplimiento. Se entiende que el incumplimiento puede ser de diversas modalidades si bien el de mayor gravedad es el incumplimiento total e indefinido.

Históricamente se puede encontrar en la literatura financiera referencias al “*repudio de deuda*”, como acto en el que un Estado, según VILLEGAS “niega la obligación derivada del empréstito”<sup>14</sup> con lo que se traiciona la buena fe del prestamista. Como ejemplos, el autor señala: el repudio de deuda que hizo los Estados

<sup>14</sup> VILLEGAS, H. *Curso...*, ob.cit., p. 787.

Unidos de “las deudas de los Estados Confederados luego de la guerra de secesi3n”, asimismo el repudio que Inglaterra hizo de “las deudas de la Repúbrica Sudafricana luego de la guerra anglob3er”, y, finalmente, el caso de Rusia que “repudi3 las deudas contraídas por el zarismo luego de la revoluci3n bolchevique”. Pero estos episodios son hist3ricos y obedecieron a circunstancias muy excepcionales que si bien pueden producirse en esta 3poca, es bastante improbable que sucedan; por ello, las excluimos del presente análisis.

En contraposici3n vamos a encontrar el *incumplimiento* de la deuda púbrica, cuyas consecuencias, ya hemos seálado “son siempre graves dado que el crédito se basa siempre en la confianza de los acreedores en la capacidad y voluntad de pago del Estado que emite la deuda; el mismo debe llegar a un mecanismo de pago para tener la posibilidad de acudir nuevamente a los mercados, una vez saneadas sus finanzas”<sup>15</sup>.

En estos casos tienen lugar las gestiones diplomáticas de los países de origen de los prestamistas, especialmente cuando se trata de bancos y fondos de inversi3n. Se trata de lo que DIEZ DE VELASCO llama “*protecci3n diplomática de las personas físicas y jurídicas*”, de ejercicio discrecional por parte del Estado. Distinto es el caso del uso de la fuerza para el cobro de deudas y uno de cuyos episodios hist3ricos se ubica a finales de 1902 e inicios de 1903 cuando se produce un bloqueo naval a Venezuela por parte de Alemania, Gran Bretaña e Italia debido a deudas que dicho país mantenía con nacionales de esos países<sup>16</sup>.

La reacci3n diplomática estuvo a cargo de Luis María Drago, Ministro de Asuntos Exteriores de Argentina, seálala DIEZ DE VELASCO, quien envía una Nota que debía ser transmitida al Secretario de Estado Norteamericano en la que se manifestaba “...el principio que la Argentina quisiera ver reconocido en que la deuda púbrica no pudiera provocar la intervenci3n armada, ni mucho menos la ocupaci3n militar del territorio de las naciones americanas por parte de una potencia de Europa”<sup>17</sup>. Con este episodio queda proscrito el uso de la fuerza para el cobro de deudas púbricas, lo cual se corresponde con el artículo 2º numeral 4º de la Carta de las Naciones Unidas cuando seálala que los miembros de dicha organizaci3n “*en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia*

---

<sup>15</sup> SUÁREZ, L. J. A. *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano*. Tomo I. Editor-autor, Mérida, 2011, p. 317.

<sup>16</sup> *Ídem*, p. 318.

<sup>17</sup> DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo I. 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1978, p. 337.

*política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.*

Así pues, las gestiones diplomáticas que pudieran crear expectativas de un acreedor de deuda pública no son efectivas en tanto no se crea una situación jurídica diferente al vínculo obligacional que ya existe y cuyo origen no es negado por un Estado deudor. Se descarta así que pueda acudir al uso de la fuerza para forzar el pago de deuda pública. Si esto es así, el interés del acreedor debe centrarse en la credibilidad que el país tenga, esa va a ser su mejor garantía de pago.

### **SOLUCIONES FRAGMENTADAS Y HETEROGÉNEAS EN LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

LOCHAGIN sostiene una tesis bastante interesante y reveladora en cuanto al supuesto que estamos señalando. Para este autor, en las crisis internacionales de deuda pública que conducen a la necesidad de reestructuración, los criterios de solución de controversias, cuando existen, se presentan de forma fragmentada y heterogénea<sup>18</sup>. Si ello es así, no puede ser interés de un acreedor internacional tener que verse en situaciones de esta naturaleza. La credibilidad en el Estado constituye el muro de prevención ante las adversidades que conlleva, generalmente, una inmovilización de importantes sumas de capital por incumplimiento de pagos.

En tales casos, señala el autor, existe una composición no uniforme de regímenes aplicables que se expresa tanto en áreas de penumbra en las cuales los criterios de decisión son imprecisos y de incipiente configuración jurídica, como en disciplinas colindantes que someten un mismo acto a decisiones distintas que operan bajo racionalidades distintas. Cuando un Estado deja de cumplir sus obligaciones financieras o amenaza hacerlo, desencadena reacciones contrarias por parte de los acreedores insatisfechos; los juristas van a tener dificultades considerables para comprender, por categorías normativas, algunas preguntas básicas y problemas mayores para ofrecer soluciones satisfactorias y permanentes. Asimismo, señala LOCHAGIN, que tal vacilación no discurre sólo por la ausencia de un cuadro regulatorio específico e inmediatamente identificable con parámetros sólidos sino que también se manifiesta en la imprecisión de reglas que permitan definir procedimientos y órganos competentes para dilucidar las controversias derivadas de la inejecución de las obligaciones financieras externas. No es que estas cuestiones sean ajenas al Derecho, sino que las reglas aplicables, cuando pueden ser identificadas, no constituyen un conjunto articulado y coherente.

---

<sup>18</sup> LOCHAGIN, G. L. *Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública*. Série Direito Financeiro, Conti, J. M. (Coord.). Blucher, Sao Paulo, 2017, p. 15.

También se refiere el autor a la credibilidad del Estado. Señala que las situaciones en que las condiciones de pago de la deuda pública deben ser alteradas, ya sean caprichosas o necesarias, forzadas o voluntarias, implican el empeoramiento de las expectativas en cuanto a la credibilidad del Estado y el compromiso de su capacidad de atraer el crédito disponible, no raramente con sanciones económicas y políticas de otros Estados y de la generalidad de la comunidad financiera. En particular, en el caso de los acreedores privados, el pragmatismo frente a un deudor que interrumpe los pagos puede conducir a rápidas decisiones de retirada de inversiones, capaces de afectar el crédito público de tal manera que la mera posibilidad de las sanciones de exclusión de los mercados, impuestas espontáneamente por el propio mercado, sería capaz de inhibir la morosidad del Estado<sup>19</sup>.

El autor destaca asimismo que la resolución de conflictos de deuda pública externa se presenta bajo un contexto problemático caracterizado por una multiplicidad de agentes y normas aplicables. No se trata de una anarquía sino de una atomización que provoca la intercesión de regímenes no concatenados<sup>20</sup>. Este complejo panorama estimula que los inversionistas prefieran evitar el ejercicio de acciones jurídicas y con ello, dirigir sus inversiones hacia países que poseen una credibilidad inquebrantable.

## **FACTORES PERMANENTES Y EVENTUALES INCIDEN EN LA CREDIBILIDAD**

La credibilidad puede ser enmarcada desde diversos puntos de vista, podemos distinguir entre credibilidad del país y la credibilidad del gobierno. La credibilidad del país se deriva de las condiciones inherentes a factores productivos o vocación productiva del país y las cuales forman parte de los procesos económicos permanentes. Aquí no se puede hablar solamente de la clase de actividades propias de un país sino también del volumen con el que las mismas se realizan. En los países monoprodutores esta condición se convierte en determinante para su credibilidad en materia de endeudamiento público y es claramente identificable pues es reconocido en los círculos económicos tanto nacionales como internacionales. También es posible considerar la disponibilidad de recursos naturales que tiene un país aun cuando no hayan sido explotados, así sucede con el oro, diamante, minerales raros, entre otros, a largo plazo son la garantía de crecimiento económico, de la riqueza capaz de soportar el pago que el país deberá realizar de compromisos financieros, especialmente a nivel internacional.

La conexión internacional de una economía con otra, u otras, es inevitable en tiempos de globalización. Y más en círculos de deuda pública en los que las

---

<sup>19</sup> *Ídem*, p. 16.

<sup>20</sup> *Ídem*, pp. 17 y 19.

plazas de inversión de deuda pública se centran en algunas bolsas de valores y cada país pasa a formar parte de un simple segmento del abanico de posibles inversiones. La diversificación económica entra a jugar un papel fundamental al garantizar que los riesgos en la producción no se basan en un solo elemento, en estos casos no es normalmente previsible que la misma se vea afectada de forma general por una misma causa. En estos términos, el crecimiento económico está relativamente garantizado y con ello se considera que el país tendrá la posibilidad de hacer frente a sus compromisos de deuda pública. Los factores eventuales en materia económica se asocian a aspectos que pueden incidir de manera no permanente en el crecimiento económico de un país; estos aspectos pueden incorporarse de forma definitiva a la vida económica de una nación.

Ahora bien, un inversionista no puede conocer de forma individualizada la información certera sobre esos factores permanentes y eventuales que inciden en la credibilidad como emisores de deuda pública. Pues de por sí, como afirma SÉRUZIER resulta difícil tener una medida de la situación económica de un país, “ya que son muy diversas las actividades de unos y otros”, este conocimiento “constituye un desafío de la mayor importancia, en particular para los responsables de la política económica”, pero no sólo para ellos sino también “para todos los ciudadanos, comenzando por los hombres de negocios, cuya actividad depende en alguna medida de su entorno macroeconómico”<sup>21</sup>.

De esta manera, los mercados de deuda pública deben ser objeto de estudio a partir de su sometimiento a una autoridad única encargada de las políticas financieras, es decir, si el país forma parte de un espacio de integración en el que una institución ha asumido estas riendas, esta entidad desplazará al país como centro de referencia, tal como sucede con la Unión Europea (UE) y el Banco Central Europeo (BCE). Caso contrario la unidad país representaría el punto de referencia, como sucede con los Estados Unidos de América (USA) y la Reserva Federal o un país latinoamericano y su respectivo banco central.

## **LAS CIFRAS MACROECONÓMICAS SON DETERMINANTES**

La contabilidad nacional aparece así como “un instrumento de medición privilegiado al servicio de la ciencia económica”<sup>22</sup>, lo hace tanto a nivel microeconómico como a nivel macroeconómico. Los comportamientos individuales e interindividuales de los particulares no atañen a la deuda pública, tampoco los pre-

<sup>21</sup> SÉRUZIER, M. *Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales*. CEPAL-Banco Central de Venezuela, Caracas, 2008, p. 1.

<sup>22</sup> SÉRUZIER, M. *Medir..*, ob. cit., p. 2.

cios y cantidades, lo que sí se encuentra vinculado a los fines de la credibilidad para el endeudamiento público es la *macroeconomía*.

La macroeconomía es definida por SAMUELSON y NORDHAUS como el “estudio del comportamiento de la economía como un todo. La macroeconomía examina las fuerzas que afectan simultáneamente a muchas empresas, consumidores y trabajadores”. Su origen como ciencia, señalan los autores citados, “viene fundada por John Maynard Keynes al tratar de entender el mecanismo que condujo a la Gran Depresión”. Interesante la acotación que realizan sobre la consagración en los Estados Unidos de la *Ley de Empleo* de 1946 en la que “el Congreso confirmó la función del Estado en el estímulo del crecimiento del producto, la promoción del empleo y el mantenimiento de la estabilidad de precios”<sup>23</sup>. Con ello queremos resaltar que el papel del Estado es determinante en la economía aún en países considerados como de extremo liberal en materia económica, con ello se da paso a las políticas macroeconómicas tomadas dentro de un territorio que podemos considerar único a afectos de deuda pública.

Como objetivos de la política macroeconómica SAMUELSON y NORDHAUS, señalan la producción, el empleo y la estabilidad de los precios, y como instrumentos figuran la “política monetaria, controlar la oferta monetaria para determinar las tasas de interés” y la política fiscal, esto es, gasto público e impuestos<sup>24</sup>. Ahora bien, la medida que mayor incidencia tiene en la credibilidad para acceder al crédito público es, sin duda, el Producto Interno Bruto (PIB), pues es el mejor reflejo de la economía de un país. Se trata de “la medida del valor de mercado de todos los bienes y servicios finales –cerveza, automóviles, conciertos de rock, paseos en burro, etc.– producidos en un año en un país” así lo definen SAMUELSON y NORDHAUS quienes acotan que como “medida de la producción más exactamente observada; funciona como el pulso, cuidadosamente vigilado, de la economía de un país”. Estos autores consideran que “a pesar de las fluctuaciones de corta duración que se presentan en los ciclos económicos, las economías avanzadas generalmente muestran, en el largo plazo, un crecimiento continuo del PIB y un mejoramiento de los niveles de vida, proceso al que se le conoce como *crecimiento económico*”<sup>25</sup>. Un PBI en crecimiento es un gran incentivo para que un país acuda al endeudamiento público pues los inversionistas entienden que existe una mayor posibilidad de cumplimiento de la deuda pública y una mayor disponibilidad de divisas para hacer frente a compromisos internacionales.

---

<sup>23</sup> SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W. *Economía...*, ob. cit., p. 394.

<sup>24</sup> *Ídem*, p. 396.

<sup>25</sup> *Ídem*.

Si bien la correlación entre PIB-Deuda pública se ha incrementado vertiginosamente en la última década, por ahora no parece merecer mayor preocupación por parte de los bancos centrales y los inversionistas, siempre que exista crecimiento del PIB que garantice la continuidad de los pagos; como ya hemos señalado, el endeudamiento público es un fenómeno endémico en el siglo XXI. No obstante, si bien no puede hablarse de una estricta correlación PIB-deuda pública, se entiende que el endeudamiento público debe guardar una correlación con las cifras macroeconómicas a corto, mediano y largo plazo; un país no puede asumir deudas que sabe, de antemano, no tendrá la capacidad de cumplir debido a una proyección decreciente de su PIB. Esto debe ser considerado forzosamente por la legislación de cada país en el proceso de consideración sobre las emisiones de deuda y la cual debe ser total y absolutamente viable.

## **CREDIBILIDAD Y ACCIÓN DE GOBIERNO**

Las políticas llevadas a cabo por un Gobierno nacional pueden contribuir a fomentar la credibilidad de un país en su acceso al endeudamiento público; no obstante, algunas de estas acciones no deben ser sobredimensionadas. Podemos señalar los instrumentos de la política macroeconómica tales como la política monetaria y la política fiscal.

Los gobiernos deben tomar todas las medidas necesarias para mantener su credibilidad como pagadores de las deudas que puedan llegar a asumir; y la mejor manera de hacerlo es pagando puntualmente sus obligaciones. La política de *cumplimiento efectivo de la deuda pública* se ha constituido en la manera más efectiva de convencer que un país tiene la condición de buen pagador, aún en tiempos difíciles para su crecimiento económico. Y ello es así porque si la deuda pública es un fenómeno endémico, las condiciones para que la misma se produzca deben ser celosamente cuidadas ante una reacción económica que pueda excluir al país de los círculos internacionales de inversionistas-Estados deudores. Se entiende que estas condiciones deben tener un carácter permanente, la estabilidad siempre es una garantía de pago para los inversionistas.

La deuda pública pasa a estar dramáticamente vinculada con el gasto público ya que si bien el Estado recibe dinero proveniente de los inversionistas y el cual destina a cubrir algunos de sus gastos, también debe incluir dentro de sus gastos anuales los vencimientos de tales deudas así como el pago de intereses; es así como el pago de la deuda pública se convierte en uno de los elementos que debe ser equilibrado dentro del presupuesto de una nación en correspondencia con los demás gastos. Ya hemos señalado que la deuda pública forma parte del entramado presupuestario.

La doctrina plantea tres puntos de vista sobre la naturaleza de la actividad financiera del Estado. La *económica*, según la cual lo determinante son los conceptos económicos; la *sociológica* (PARETTO) que postula que las decisiones financieras vienen impuestas por una clase dominante según sus intereses particulares; finalmente, la *política*, debido a que en las decisiones financieras se da un predominio de los intereses del propio Estado, de sus fines, en una consideración que puede verse vinculada con elementos ideológicos<sup>26</sup>. Ahora bien, debemos plantearnos si según estas posturas un gobierno puede llegar a no priorizar el pago de la deuda pública dentro del gasto público. La respuesta fáctica es no, como principio general, los gobiernos siempre pagan la deuda pública aún a costa de recortes significativos en materia social; la excepción es cuando no lo hace. La historia de las últimas décadas ha demostrado que ello ocurre en situaciones macroeconómicas extremas como fue la crisis de deuda argentina.

Desde el punto de vista conceptual tampoco tendría sentido dejar de pagar la deuda como acto voluntario del Estado pues el endeudamiento público posee un carácter ordinario y todos los gobiernos acuden al mismo. Aún cuando se puede dar preferencia a cualquiera de las teorías señaladas, el resultado es el mismo, esto es, el país no puede perder su credibilidad en materia de deuda pública pues esta actividad forma parte de sus actividades financieras habituales. Adquiere gran importancia la opinión de los bancos centrales y el papel desempeñado por los órganos legislativos encargados de aprobar las operaciones de financiamiento, especialmente cuando se está en el último año de un período de gobierno.

## LOS ALIADOS SON IMPORTANTES

Resulta curioso que al margen de los aspectos anteriormente expuestos, un país que se encuentre carente de credibilidad para acudir al endeudamiento público pueda ver cambiar su panorama de forma extrema y pasar a ser un deudor con amplio respaldo financiero. El accionar de un actor financiero internacional puede ser determinante para que un país pueda equilibrar sus finanzas y hacer frente a otros compromisos internacionales; se debe advertir que estos actores tienen diversos intereses, el más importante es mantener la estabilidad del sistema financiero internacional para que no se produzca un efecto dominó ante el incumplimiento de un país deudor. Así, la falta de credibilidad de un país para cumplir con la deuda pública se puede multiplicar, el pánico apoderarse de los mercados y traer consecuencias ampliamente riesgosas para la economía mundial.

---

<sup>26</sup> En nuestro obra SUÁREZ, L. J. A., *Ingreso...*, ob. cit., pp. 24 y ss., hacemos referencias a estas escuelas y la bibliografía al respecto.

De modo que, como hemos subtitulado este apartado de forma irónica y poco jurídica, *los aliados son importantes*. *Contrario sensu* si el país no posee una importancia relevante, ningún actor relevante en la comunidad financiera internacional prestará el apoyo necesario para recuperar la credibilidad. Aparecen así instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Central Europeo (BCE); asimismo, la pérdida del apoyo brindado por estas instituciones podría traer resultados nefastos para la credibilidad de un país, aunque no tendría que ser así necesariamente. Los inversionistas pueden mantener la credibilidad en el país aún cuando el mismo no disfrute del beneplácito de estas instituciones, obedeciendo a los aspectos señalados *supra* en la presente investigación.

Pero no podemos dejar de reiterar que los intereses de un actor internacional no tienen que ser necesariamente económicos; también pueden obedecer a aspectos geoestratégicos. En la actualidad, nos ubicamos en la agenda de las grandes potencias y su papel actual en la escena internacional o su proyección a futuro, tal como sucede con Rusia y China; desde luego que en aras de mantener su hegemonía, los Estados Unidos de América (USA) y sus aliados deben brindar los mecanismos de auxilio convenientes a países en situación crítica, pero también negarla a quienes se oponen al mismo. RESTREPO hace referencia a antecedentes históricos en los cuales el empréstito estuvo asociado a fines políticos y para ellos nos remite hasta la “época que transcurre hasta finales del siglo XVIII” en la que los grandes financieros de las coronas europeas llegaron a tener un notable poder político<sup>27</sup>.

Las sanciones impuestas por países como los Estados Unidos de América (USA) limitan jurídicamente la posibilidad de un país de acudir a los mercados internacionales tradicionales de deuda pública, tal como sucede actualmente con el caso de Venezuela. Los inversionistas pueden tener la confianza de pago a largo plazo y podrían estar dispuestos a invertir en su deuda pública, no obstante, se deben abstener de invertir, a los efectos de no ser objeto de sanción por parte de las autoridades financieras estadounidenses.

## CONCLUSIONES

La credibilidad constituye un concepto que excede del plano jurídico, no obstante, es un presupuesto indispensable para el funcionamiento de la deuda pública. No es posible establecer una regulación normativa al respecto pues la misma es el resultado de un conjunto de factores de diferente naturaleza, especialmente aquellos que resultan de la política monetaria y fiscal.

---

<sup>27</sup> RESTREPO, J. C. *Hacienda...*, ob. cit., p. 289.

Sin la existencia de credibilidad a favor de un ente público, las figuras jurídicas diseñadas al respecto pueden quedar carentes de toda pertinencia. Se convive así con figuras mixtas de procedencia tanto jurídica como económica, estas últimas revestidas de elementos no siempre definidos de forma clara y precisa. La fuerza de los mercados puede llegar a asumir lo que el Derecho no es capaz de regular en materia internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE ESPAÑA. *Administraciones Públicas. Deuda según el protocolo de déficit excesivo* (PDE). [Disponible *on line*: [www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/le0602.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/le0602.pdf)], 2018.

BAQUERO, J. L. *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*, t. I, Paredes Editores, Caracas, 1989.

CONTRERAS DE USSCHER, I. *Glosario y formulario de Administración Financiera*. Universidad de Los Andes, Mérida, 2005.

DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo I. 4ª ed. Tecnos, Madrid, 1978.

DUVERGER, M. *Hacienda Pública*, 2ª ed. (trad. Bagaria Perpiñá). Bosch, Barcelona, 1980.

EHEBERG, K. T. *Compendio de Hacienda Pública* (trad. Ruiz Koenig). Editorial América, México, 1945.

LOCHAGIN, G. L. *Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública*. Série Direito Financeiro, Conti, J. M. (Coord.). Blucher, Sao Paulo, 2017.

ORIA, S. *Finanzas*. Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1948.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Edición del Tricentenario. [Disponible *on line*: [www.rae.es](http://www.rae.es)], actualización 2017..

RESTREPO, J. C. *Hacienda Pública*, 3ª ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

SAINZ DE BUJANDA, F. *Lecciones de Derecho Financiero*. Universidad Complutense, Madrid, 1993.

SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W. *Economía*. 18ª ed. Mc. Graw Hill, México, 2006.

SÉRUZIER, M. *Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales*. CEPAL-Banco Central de Venezuela, Caracas, 2008.

SUÁREZ, L. J. A. *El presupuesto público venezolano*. Universidad de Los Andes, Mérida, 2012.

SUÁREZ, L. J. A. *Ingreso, gasto y presupuesto público en el ordenamiento jurídico venezolano*. Tomo I. Editor-autor, Mérida, 2011.

VILLEGAS, H. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 5ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1992.

## DÍVIDA PÚBLICA: ALGUMAS REFLEXÕES

**Francisco Pedro Jucá**

Livre-Docente e Doutor em Direito Público (USP).  
Doutor em Direito Privado (PUC/SP). Pós Doutorado Universidade  
de Salamanca (Esp.) e Universidade Nacional de Córdoba (Arg.).  
Professor Titular da Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP.  
Pertence a Academia Paulista de Letras Jurídicas,  
Academia Paraense da Letras Jurídicas, Academia Paulista  
de Magistrados, Instituto dos Magistrados Brasileiros, Sociedade Paulista  
de Direito Financeiro e Academia Nacional de Direito Financeiro.  
Juiz do Trabalho em São Paulo.

### SUMÁRIO

Aspectos referenciais – 1. Vida financeira do Estado – 2. Despesa pública, equilíbrio orçamentário e déficit – 3. Déficit e dívida pública – Conclusão – Referências.

## ASPECTOS REFERENCIAIS

O exame que se propõe ao tema Dívida Pública busca formar a compreensão primeiramente sistêmica, buscando entender o fenômeno na sua inserção no binômio Estado-Governo, seja na dimensão de identificar suas causas e finalidades, bem assim como sua gestão. Tal entendimento impõe, também, uma visão transdisciplinar, porque há de se compreender a vida financeira do Estado e sua regulação em conexão com a Economia e sua regulação, nos remetendo, portanto, ao Direito Econômico. É também da visão proposta levar em conta “a outra ponta” das Finanças Públicas, enfocando os entes Receita e Despesa, mas, sem descuidar de que a Receita, precipuamente decorrente da tributação, precisa levar em conta o impacto dela na Econômica, atentando para a dimensão extrafiscal dos tributos, reconhecendo que sempre os tem, malgrado a ponderação de Eusebio Gonzales<sup>1</sup> de que a finalidade do tributo é “arrecadação”. É nesta percepção que se vai examinar o tema com a sua inserção do contexto das Finanças Públicas e, em seguida, compreender o seu regramento jurídico concernente ao Direito Financeiro.

Outro aspecto a considerar no exame que se faz do tema é o da organização do Estado. Com efeito, é de ser levado em consideração o aspecto relativo ao custeio, financiamento, gestão financeira e capacidade arrecadatória das divisões intraestatais ou internas, porquanto a Federação Brasileira se estrutura em três níveis, já que os Municípios têm estatuto constitucional que inclui competência tributária e funcional. Assim considerado, é importante levar em conta o que podemos denominar como “conjunto federativo”, para abordar o tema: Dívida Pública.

Desta forma, é assim que se pensa numa abordagem com traços de sistematicidade e transdisciplinaridade.

Outro ponto referencial que se adota é o da necessidade de equilíbrio orçamentário e financeiro, resultante da necessária responsabilidade fiscal, reconhecendo desde logo que o desequilíbrio é gerador de problemas complicados, com reflexos econômicos gravosos e causador de danos sociais severos, com o que se infere contrariar a razão de ser da organização Estatal e da Ação Governativa, obrigatoriamente voltada para o bem comum, o bem geral, o bem-estar da sociedade.

Noutras palavras, a ordem financeira equilibrada, adequada e saudável, é requisito material importante para a efetivação dos Direitos Fundamentais, que vem a ser orientador principal da organização constitucional brasileira em particular, e, de certa forma, horizonte do constitucionalismo dos nossos dias.

---

<sup>1</sup> *Derecho Financiero y Tributario*, Ed. Salmantina, s.d.

O ponto de partida está em que o Estado não tem entre suas finalidades, objetivos, e mesmo vocação, a produção de riquezas, de bens e produtos, salvo naqueles modelos de economia estatal, já superados pela experiência histórica, ilustrando-se como exemplo o caso da China, que afirmando manter a sua formulação política e seu regime, enveredou para o campo da economia com traços do que se poderia chamar de “liberalistas”, concorrendo fortemente no mercado internacional.

O Estado tem vocação e finalidades próprias. Para atender à sua vocação, demanda de uma estrutura jurídico-política destinada a instrumentalizar o exercício de suas finalidades e objetivos, estes sim, politicamente definidos, em conformidade com consensos predominantes que flutuam na sociedade, balizando as escolhas desta mesma sociedade quanto à realização e desenvolvimento de serviços públicos e de ações concretas, para as quais demanda de recursos financeiros que vai buscar na sociedade, esta fim, produtora real de riquezas, bem e serviços.

A obtenção destes recursos é feita através da arrecadação de contribuições pecuniárias impostas compulsoriamente aos indivíduos e suas instituições, estando o fundamento deste dever na solidariedade social que embasa a organização da sociedade humana e que se pode sintetizar no dever de todos e de cada um em contribuir na medida de sua capacidade para os objetivos e interesses gerais.

O funcionamento deste sistema acontece através do Governo, gizado na forma constitucionalmente estabelecida, mas, diante do quadro de desafios postos, não basta que haja governo, mas que este governo seja qualificado pela capacidade de, dirigindo o processo, produzir resultados concretos e objetivos, perceptíveis pela sociedade e pelos indivíduos, em resposta às necessidades e demandas postas através dos mecanismos de pactuação política e social. É exatamente este aspecto que vem ganhando destaque no século XXI, através da ideia de Bom Governo, entendido como probo e correto, submetido e observante da moldura jurídica estabelecida para a sua ação, mas também, eficiente na sua ação, hábil para a consecução dos objetivos e finalidades públicas.

Naturalmente que quando se cogita de “bom governo”, como sendo aquele capaz de organizar as discussões e decisões e conduzir da formulação e estabelecimento de consensos sociais sobre os temas e problemas identificados dentre as demandas sociais, e, problematizando-os, formular respostas concretas para atendê-los, inclusive (e principalmente) estimando os recursos e o tempo necessário e adequado à consecução desses objetivos, estamos, muito mais buscando uma “utopia possível”, do que uma realidade concreta. Cabe, inclusive, assinalar que isto tudo acontece no contexto de um processo histórico-social, sujeito às circunstâncias e injunções de toda a ordem, o que sujeita as coisas às vicissitudes conjunturais e que, não raro, aderem à estrutura delas, daí resultando o que na

realidade se acaba por ter como o “bom governo possível”, com todos os defeitos e qualidades da sociedade que o gera, levando-nos a crer serem antes características do que propriamente “defeitos e qualidades”, até porque estes são mais da sociedade e é este o motivo pelo qual se projetam e se apresentam nas construções dessa mesma sociedade, como o são os governos e estrutura políticas, destacando-se serem inerentes às contradições que permeiam o conjunto.

Esta leitura não leva a recordar as palavras de Afonso Arinos de Melo Franco<sup>2</sup>, na sua obra clássica *Teoria da Constituição*, de que não se pode ser otimista para não ser “pateta”, mas também não se pode ser pessimista, porque tal implica descrever do ser humano.

A linha de condução da reflexão que se desenvolve é a de que o problema tem implicações tão profundas quanto essenciais, com duas outras dimensões da vida humana: a política, quando diz respeito às escolhas e decisões inseridas no consenso construído, e a econômica, porque a relação do Estado com a economia da sociedade é inafastável, independentemente de se tem postura intervencionista, forte ou fraca, ou absenteísta, o simples fato de impor contribuições obrigatórias e de realizar despesas para desenvolver suas atividades, influi e participa da economia, nela tudo isto provocando efeitos, ora positivos, ora negativos.

Eis aí porque se entende necessária a abordagem transdisciplinar e sistêmica do tema, como afirmado ao início.

## 1. VIDA FINANCEIRA DO ESTADO

Celso Ribeiro Bastos<sup>3</sup>, estudando o tema, faz observação que contribui para o entendimento que se pretende submeter, quando diz:

A atividade financeira tem, inequivocamente, um objeto econômico na medida em que lida com recursos que têm esta natureza. No entanto, seria um grave erro identificar-se como financeira toda a atividade econômica do Estado. Há momentos em que este interfere na economia, quer regulamentado-a, quer praticando, direta ou indiretamente, atos de economicidade manifesta. Nem por isso, contudo, tornam-se eles financeiros. É necessário separar-se o Direito Econômico do Financeiro. O primeiro tem por objeto o estudo das normas que disciplinam o comportamento do Estado relativamente à economia, isto é, a disciplina jurídica da macroeconomia. O segundo disciplina a captação, guarda e dispêndio dos recursos públicos. Na atividade econômica, propriamente dita, está sempre presente o objeto

---

<sup>2</sup> Ed. Forense, RJ, s.d.

<sup>3</sup> *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, ed. Celso Bastos, SP, 2002, p. 10.

consistente na geração de bens ou serviços, enquanto que a atividade financeira figura sempre a preocupação com o fenômeno do ingresso ou saída de recursos exclusivamente financeiros.

Temos claro que a “captação, guarda e dispêndio” de recursos produz impacto direto na Economia, seja porque retira recursos dos particulares com a captação, quanto quando ao os gerir faz despesas, remunerando mão de obra, adquirindo bens e serviços, gerando, assim, renda para os particulares, produzindo efeitos diretos na economia. Tal evidencia a impossibilidade material de “neutralidade econômica do Estado”.

Resgatando-se que a atuação do Estado tem como orientador de suas atividades e ações as escolhas da sociedade, estas escolhas, seja na fixação delas mesmas, seja no processo de sua elaboração, têm natureza política porque acontecem no contexto de disputas sociais por benefícios, pactos e acordos no ajustamento delas e na construção das posições intermediárias que gerem a necessária estabilidade, fundada na concertação sobre elas, como já o percebia Aliomar Baleeiro<sup>4</sup>:

A despeito de quanto se tem escrito e discutido, não há critério rigorosamente científico para tal distinção (necessidades gerais e públicas). Em princípio, todas as necessidades públicas são coletivas, mas a recíproca está excluída, pois existem necessidades de interesse geral ou coletiva que não são necessidades públicas. A necessidade é pública quando, em determinado grupo social, costuma ser satisfeita pelo processo do serviço público, isto é, quando o Estado, ou outra pessoa de direito público, para satisfazê-la, institui ou mantém um regime jurídico e econômico especial propício a sua obrigatoriedade, segurança, imparcialidade, regularidade, ou continuidade a cargo de seus agentes ou por delegação a pessoas sob sua supervisão. Necessidade pública é toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo de serviço público. É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico, que lhe dá colorido inconfundível. A necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos.

Releva destacar a esta altura que a partir destas escolhas, que podemos chamar de qualificadas porque consensualmente escolhidas e fixadas pela estrutura e mecanismos políticos da sociedade, é que se vem a ter os elementos determinantes do volume e fluxo de recursos que a sociedade vai compulsoriamente fornecer ao Estado para a realização. É imperativo reconhecer com Edilberto Carlos Pontes Lima<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, ed. Forense, RJ, 2012, pp. 4-5.

<sup>5</sup> *Curso de Finanças Públicas – uma abordagem contemporânea*, ed. Atlas, SP, 2014, p. 5.

Como, em vez de anjos, há apenas pessoas com interesses, falhas e, claro, algumas virtudes, o governo – ou o Estado, em termos mais gerais – é uma instituição presente em todas as sociedades, em todos os lugares. O Estado entre várias funções estabelece e faz cumprir as leis (inclusive por meio de violência) promove políticas públicas e redistribui renda. O tamanho do Estado, as áreas e em que grau ele atua é que variam ao longo do tempo e conforme o lugar. Há pessoas que defendem um a presença substancial do Estado, enquanto outras defendem participação mais modesta.

Estamos entre os que propõem examinar a questão da Dívida Pública, indo além do fenômeno em si, diversamente, se a procura entender considerando os aspectos do papel atribuído ao Estado, da forma governativa e dos instrumentos de formação das escolhas políticas que dão moldura e forma a ação estatal/governamental, reconhecendo estar nelas a sede da formulação das Finanças Públicas, tanto no que respeita aos ingressos, quanto em relação às despesas, e, daí as implicações deste processo estatal e político no processo da economia e no seu curso. Noutras palavras, há de se focar o tema considerando-o de forma sistêmica e interativa, tendo claro que são entes e instituições distintas, porém estreitamente relacionadas, funcionando interativamente, produzindo efeitos e influência substancial um nos outros, porquanto a Política Econômica implica em obtenção e dispêndio de recursos financeiros, e a tributação, não apenas o modelo ou tipologia dos tributos, mas a sua forma de lançamento e a gestão arrecadatória implicam em ônus adicionais aos contribuintes, onerando a atividade econômica pela ampliação dos custos “administrativos” da atividade empresarial e no ambiente de negócios, que pode favorecer ou dificultar o processo de geração, distribuição e consumo de bens e serviços, ditando o ritmo da economia. Da mesma maneira as formas, critérios e controles dos dispêndios financeiros do Estado igualmente produzem impacto no processo da economia, favorecendo-a ou servindo-lhe de empecilho.

Há, assim, sem dúvida, que se posicionar o problema da Dívida Pública, seu perfil, objetivos, causas, formas de financiamento e gestão, contextualizando-o em sua relação estreita e necessária com a economia. É o que se pretende ao longo deste estudo.

No posicionamento formulado é de ver-se que o exame das Finanças Públicas obriga que se considere a Política Financeira praticada pelo Estado no exercício das atividades que lhe correspondem porque, em relação a esta última, é forte o conteúdo político das escolhas e decisões formuladas, patentecendo um aspecto que se considera relevante, qual seja, o caráter e natureza instrumental das Finanças Públicas e da Política Financeira, que desempenham o papel de viabilizar a realização das Políticas Econômicas e Sociais estabelecidas

e executadas pelo Estado. Tal aspecto já era percebido por Aliomar Baleeiro<sup>6</sup> que observa:

A Ciência das Finanças, entendida como disciplina ontológica, não aprova nem desaprova, não é moral nem imoral, mas amoral. Diz o que é porque é. Já a Política Financeira se inspira em objetivos morais e políticos (objetivos demográficos, higiene, nivelamento de classes, desenvolvimento, recuperação da prosperidade etc.). Estatui sobre o que deve ser e comporta uma técnica arte de como fazer, saber como fazer (know-how).” E mais adiante pontua: “Ao invés das “finanças neutras” da tradição, com seu código de omissão e parcimônia tão do gosto das opiniões individualistas, entendem hoje alguns que maiores benefícios a coletividade colherá de “finanças funcionais”, isto é, a atividade financeira orientada no sentido de influir sobre a conjuntura econômica. Destarte, o setor público – a “economia pública” – não se encolhe numa vizinhança pacífica e tímida junto às lindes da economia privada. A benefício desta é que deve invadi-la, para modificá-la, como elemento compensador nos desequilíbrios cíclicos.

O Estado faz a organização política da sociedade e, através do Direito, estrutura-se para materializar esta organização, fazendo-a funcionar na busca de seus objetivos através dos mecanismos concernentes ao Governo. Ora, em assim sendo, reconhecendo que no seio da sociedade estão em permanente concorrência e disputa interesses peculiares de grupos e segmentos, naturalmente tendendo à conflitividade; temos que o papel basilar da estrutura Estado/Governo é o de arbitrar e compatibilizar as disputas, construindo pontos de convergência e concertação adequados para estabilizar o processo, mantendo, assim, a organização política da sociedade.

É exatamente desse processo que emerge a atividade financeira do Estado, que estabelece as formas de obtenção e dispêndio de recursos financeiros para dar vida aos serviços e ações destinados a atender as demandas sociais. É preciso também pontuar que esta atividade estatal de arbitrar e de movimentar os recursos tem clara natureza política porque encerra em si poder real, através do qual pode conduzir comportamentos sociais e econômicos, seja pela influência direta ou mesmo indireta.

A atividade financeira estatal não se equipara, nem em formas nem em critérios e referências, àquela desenvolvida pelo particular, principalmente porque é norteadada por paradigmas consensuados e flutua entre contradições e disputas, como muito bem expõe Fonrouge<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>7</sup> *Derecho Financiero*, Tomo I, Carlos M. Giuliani Fonrouge, ed. La Ley, Buenos Aires, 2004, pp. 2-7: “Cabe anticipar, empero, que constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad

Prevê-se, no entanto, que são manifestações fundamentais da atividade financeira de renda, despesas e conservação do patrimônio ou a gestão de fundos públicos e que, enquanto o meteria que desenvolve é econômica, corresponde a sujecto político um, que é o Estado e um objeto da mesma natureza. Essa ligação entre o econômico e o político oferece uma questão de discrepância; Por exemplo, alguns autores consideram a existência de dois estágios ou momentos em atividade, primeiro e segundo Econômico política, com predominância deste último, em enquanto outros, fiéis a hum conceito integral e funcional das finanças públicas, acredite. Há apenas aspectos diferentes de todo hum orgânica.

E, mais adiante pontua<sup>8</sup>:

Possivelmente a única conclusão certa é o fracasso de todos doutrina unilateral, especialmente aqueles clássico que procurou Recolher o problema a questões puramente econômicas. A teoria política e a teoria sociológica, apesar de uma oposição conceitual básica, coincidem na necessidade de computar fatores não econômicos; Discrepâncias aparecem quando se tenta estabelecer o grau de influência que deve ser atribuído a elas, especialmente no que diz respeito aos elementos sociais e políticos.

Resta claro que todo o ciclo da atividade financeira há de estar permeado pelo conteúdo político e pela influência de elementos sociais. Este aspecto se torna mais visível e perceptível no que respeita à despesa pública, embora o mesmo ocorra no lado correspondente às receitas, valendo colacionar a observação interessante de Luiz Emigdio F. da Rosa Junior<sup>9</sup>:

---

financiera los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos y que se bien la meteria la cual se desarrolla es economica, corresponde a um sujecto político, que es el Estado, y a um objeto de la misma índole. Esta vinculación entre lo econômico y lo político ofrece tema de discrepância; así por ejemplo, alguno autores consideran la existencia de dos estádios o momentos em la actividad, el primero político y el segundo econômico, com predomínio de este ultimo, em tanto que otros, fieles a um concepto integral y funcional de las finanzas publicas, creen que hay solo aspectos distinto de um todo organico.”

<sup>8</sup> *Op. cit.*: “Posiblemente la única conclusión cierta sea la insuficiencia de toda a doutrina unilateral, especialmente aquellas classicas, que pretendian reduzir el problema a cuestiones puramente econômicas. La teoria política y la teoria sociológica, no obstante uma oposición conceptual básica, coinciden em la necesidad de computar factores no econômicos; las discrepâncias aparecen cuando se trata de establecer el grado de influencia que debe atribuiserles, especialmente em lo que respecta a los elementos social y político.”

<sup>9</sup> *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*, ed. Renovar, RJ, 2005, pp. 27-28.

A despesa pública produz efeitos na esfera econômica do país, e, para que se possa entender tal fenômeno deve-se partir da importância do volume das despesas em relação à renda nacional, sendo que nos Estados modernos a despesa pública exceda 30% da renda nacional. Assim, qualquer modificação nessa quantia, seja aumento ou diminuição, tem um inevitável efeito econômico. Há, no entanto, uma diferença entre os efeitos da variação da despesa pública e os da receita pública, porque nesta as consequências da variação do tributo nem sempre podem ser percebidas devido ao processo de repercussão (transferência de carga tributária do contribuinte de direito para o contribuinte de fato) e ao mecanismo dos preços, por exemplo com o ICMS e o IPI. Todavia, na despesa os efeitos da sua variação podem ser sentidos, uma vez que seu alcance pode ser facilmente determinado.” E adiante arremata: “Estes efeitos econômicos da variação da despesa pública ocorrem não só na produção, como na circulação, na distribuição e no próprio consumo.

A consideração deste impacto da atividade financeira do Estado na vida econômica é essencial ponto da gestão governamental, porque atuação inepta ou desastrosa, ou mesmo desviada, o que lamentavelmente frequente, causa sempre e invariavelmente efeitos desastrosos, que trazem consigo os dramas sociais do desemprego, redução de renda das famílias, queda no consumo e consequentemente da produção, perda do poder aquisitivo da moeda (inflação), que vai fatalmente desaguar na instabilidade política e social, o que a todos os títulos é indesejável.

Resta claro que o exame da vida financeira do Estado na sua amplitude impede que se dirija o enfoque apenas sob o aspecto da legalidade formal, bem diversamente, é imperativo que se considere as repercussões de tudo no mundo real, na ida ao encontro das necessidades públicas, dos direitos fundamentais e de todas as suas repercussões.

## **2. DESPESA PÚBLICA, EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E DÉFICIT**

Para a ação direcionada às finalidades e objetivos, o Estado/Governo demanda recursos financeiros para o cumprimento do que lhe cabe fazer conforme o pactuado na sociedade através de suas instâncias decisórias, obtendo os recursos através da atividade arrecadatória. Daí, acontece a etapa seguinte, que vem a ser a aplicação destes recursos, através da realização das despesas públicas, acerca da qual dilucida Aliomar Baleeiro<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Ed. Forense, RJ, 2010, pp. 83-84.

Há dois conceitos para a locução “despesa pública”. Em primeiro lugar, designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para funcionamento dos serviços públicos. Assim, nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Forma, por outras palavras, o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração. Uma despesa pública é também, noutro conceito, a aplicação de certa quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo. Envolve, em regra geral, fins de serviço público, reguladas pelo Direito Administrativo, realizados segundo a técnica da Ciência da Administração.” E mais adiante observa: “Toda despesa pública pressupõe, como elemento essencial, emprego de dinheiro para objetivos públicos. Em consequência, se o objetivo público é alcançado sem essa aplicação de dinheiro, não há despesa pública, mas outro processo financeiro e administrativo.

Não discrepa Luiz Emygdio F. da Rosa Junior<sup>11</sup>, quando examinando o tema, pronuncia-se:

Deve-se conceituar a despesa pública dos pontos de vista orçamentário e científico. A despesa pública, sob o enfoque orçamentário é “a aplicação de determinada quantia em dinheiro por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo.

Já se observou antes que a eleição dos objetivos, as escolhas e opções derivadas dos consensos mediados pelo Estado/Governo são políticos pela sua própria natureza, porque construídos no contexto de disputas e concorrência de interesses e demandas flutuantes na sociedade, como observa Régis Fernandes de Oliveira<sup>12</sup>:

A decisão de gastar é fundamentalmente uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserida no documento solene de previsão de despesas.

No mesmo sentido, Luiz Emygdio Rosa Jr., também reconhece o traço político da despesa pública, porém, visualizando no contexto do que chama de “elementos da despesa pública”, que descreve<sup>13</sup>:

---

<sup>11</sup> *Manual de Direito Financeiro & Tributário*, Ed. Renovar, RJ, 2010, p. 22.

<sup>12</sup> *Curso de Direito Financeiro*, Ed. RT, SP, 2015, p. 451.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 23.

Os elementos da despesa pública são: a) de natureza econômica: o dispêndio, incidente em gasto para os cofres do Estado e em consumo para os beneficiados; a riqueza pública, bem econômico, representada pelo acervo originário das rendas de domínio privado do Estado e da arrecadação dos tributos; b) de natureza jurídica: a autorização legal dada pelo poder competente para a efetivação da despesa; c) de natureza política: a finalidade de satisfação da necessidade pública pelo estado, que é feita pelo processo do serviço público, como medida de sua política financeira. É universal o princípio de que a escolha do objetivo da despesa pública envolve um ato político, referente a determinação das necessidades públicas que deverão ser satisfeitas pelo processo do serviço público.

Quando se enfrenta a questão da Despesa Pública não se pode fugir da tendência natural da sua expansividade, da sua tendência de crescimento progressivo. Vários são os elementos motivadores deste fenômeno, como o crescimento demográfico, o surgimento de novas necessidades públicas relativas a bens e serviços daí decorrentes, incorporação tecnológica à vida cotidiana, surgimento de demandas novas pela ampliação do espectro dos direitos fundamentais, emergências circunstanciais mais frequentes, pressões internacionais, políticas de intervenção estatal na economia, ampliação da estrutura de prestação de serviços públicos, necessidades de atuação financeira nos mercados, dentre outros. Bem se vê que o que podemos denominar de elementos pressionadores da expansão das despesas são gigantescos, o que torna sempre delicado e difícil tanto arbitrar demandas e necessidades, como formular respostas adequadas, necessárias e viáveis para elas, dentro do universo finito das riquezas, que é fator limitante à capacidade da sociedade de suportar custos.

Neste ponto é importante rememorar-se a lição de Gaston Jèze<sup>14</sup> que em sua classificação de despesas, especialmente quando trata das despesas produtivas e improdutivas, das úteis e das inúteis, apontando como produtivas e úteis as que geram receitas pelo uso e funcionamento, e, contrariamente, as que não geram receitas, são inúteis e improdutivas. Exemplificando as primeiras como a construção de portos e ferrovias, e, as segundas despesas de guerras, assistência e de infraestrutura sem pagamento pelo uso, mas observa que algumas despesas não improdutivas no presente, porém, mais tarde se podem revelar úteis.

Neste sentido Louis Trotabas<sup>15</sup> observa que as despesas públicas são de utilidade pública quando realizadas com finalidade pública e através dos serviços

---

<sup>14</sup> *Cours Élémentaires de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Ed. La Mémoires Du Droit, Paris, 2010, p. 113.

<sup>15</sup> *Precis de Science et Législation Financières*, Ed. Dalloz, Paris, 1938, p. 12.

públicos, regrada pelo Direito Administrativo, devendo ser observado que os elementos informadores deste critério são variáveis no tempo nas circunstâncias, e, assim, as despesas flutuam conforme a variabilidade destas mesmas circunstâncias.

Tais considerações nos levam a considerar o que se denominou de qualidade da despesa, que significa que a despesa há de ser produtiva, avaliados constantemente seus resultados e efeitos, desta avaliação há de decorrer ajustes e adequações maiores ou menores, conforme os resultados obtidos, tudo pautado pela racionalidade, o que pressupõe grau razoável de planejamento e articulação adequada entre fins e meios, custo/benefício, portanto, a capacidade real e efetiva de responder com eficácia ao pretendido. Entende-se que é este quadro que legitima o exercício do poder financeiro/tributário do Estado, e substancia a solidariedade social justificadora da contribuição da cidadania via tributos, inclusive quando necessário aumento de sacrifício pela eventual elevação da carga tributária. Diversamente, cresce a resistência à contribuição, com a sensação de insatisfação decorrente da “inutilidade do esforço”, levando a sonegação e omissão no seio da sociedade.

Neste ponto, é de ver-se que ao tratar do tema é imperioso compatibilizar dois aspectos importantes, de um lado a pressão expansiva, contraposto a outro, da limitação real da sociedade de suportar e fazer face à cobertura de tais necessidades. Este é ponto de atrito e até mesmo de conflito político interno nas sociedades contemporâneas, porque a expansão da despesa implica na necessidade de aumento da receita e, conseqüentemente, no aumento da tributação, onerando a vida dos indivíduos, famílias e empresas.

É importante destacar a importância que se reputa fundamental da existência de equilíbrio entre demandas e capacidade de suportar. Antes se referiu que os tributos, fonte principal das receitas públicas, têm efeito extrafiscal, impactando na economia, isto porque a capacidade contributiva dos indivíduos, das famílias e empresas, em nosso ver, tem o limite intransponível do mínimo vital/existencial, significando que a vedação constitucional da tributação confiscatória é, antes de tudo, realidade econômica, exatamente porque vulnera este mínimo. A propósito, o comprometimento da renda privada com a tributação traz dois inconvenientes relevantes, a redução da capacidade de consumo, que afeta a produção, emprego, renda e arrecadação, porque é o consumo que sustenta o sistema, e, também, com igual gravidade, a capacidade de poupança e investimento, que obstaculiza o crescimento da economia e o seu fluxo normal.

O grande velocino de ouro dos nossos dias é a busca exatamente por este equilíbrio, consideradas as enormes dificuldades e problemas advindos do desequilíbrio, mormente se ocorrente durante lapso temporal significativo.

O crescimento das despesas é apontado por Baleeiro<sup>16</sup> quando diz:

A ascensão invariável, malgrado a diversidade das circunstâncias, foi reconhecido como uma tendência invencível não só na época moderno, mas até de períodos anteriores, segundo investigações históricas, designando-as os financistas como o “fenômeno do aumento progressivo das despesas públicas.

Porém, o mesmo autor adverte que<sup>17</sup>:

(...) impõe-se, pois, tanto quanto possível, distinguir o aumento aparente do aumento real das despesas públicas. Importa inicialmente a compreensão de que, no caso, há a verificar se determinado grupo político – Estado soberano, província ou município – suporta gravame maior do que anteriormente, em proporção à sua área geográfica e população, para a satisfação de necessidades consideradas públicas. Não basta comparar o balanço ou a prestação de contas da execução orçamentária, no curso de um século ou de um quarto de século, para afirmar-se que decuplicaram as despesas ou mesmo que o custo per capita dos serviços públicos se multiplicou. A comparação há de ser feita com base na renda nacional.

O citado autor aponta como sendo causas ilusórias do aumento das despesas públicas: a desvalorização da moeda, sistema de contabilidade pública pelo bruto em substituição a sistemas que contemplavam apenas o líquido das receitas, crescimento da população, acréscimo de territórios e transferências de atividades privadas para o serviço público. E, mais adiante, aponta como causas do crescimento real da despesa<sup>18</sup>:

Descontadas as aparências, a realidade confirma o crescimento ininterrupto das despesas públicas no sentido de que, em cada Estado, ou mesmo dentro de cada grupo político menor – Estado-Membro ou Município –, é crescente a fração que de suas rendas os indivíduos reservam para satisfação de novas necessidades públicas ou, paralelamente, a extensão e a ampliação da rede de serviços públicos a maiores superfícies geográficas e humanas.

Devem ser responsabilizadas pela parte mais considerável do aumento progressivo:

a) o incremento da capacidade econômica do homem contemporâneo, sobretudo devido ao aperfeiçoamento da técnica de produção e, portanto, da produtividade;

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 99.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 101.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, *loc. cit.*

b) a elevação do nível político, moral e cultural das massas sob o influxo de ideias-forças, que levam os indivíduos a exigir e a conceder mais ampla e eficaz expansão dos serviços públicos;

c) as guerras, que de lutas entre grupos armados, restritos, assumiram o caráter de aplicação total das forças econômicas e morais, humanas, enfim, do país na sorte do conflito: a “guerra total” das gerações contemporâneas. Essas três causas principais não só exercem ações e reações recíprocas para o mesmo efeito, mas enfeixam vários outros fatos derivados e conexos.

Dois aspectos da observação de Baleeiro merecem destaque a nosso ver, a primeira delas é de que fatores econômicos, como aumento da produção, incorporação tecnológica e qualificação de mão de obra, que se pode gizar como sendo aumento da produtividade econômica, contribuem para aumentar a capacidade contributiva e, conseqüentemente, a capacidade de suportar o incremento das despesas. O segundo, o reconhecimento da existência de uma dinamicidade no processo, excluindo, desde logo, a concepção estática do sistema. Isto significa dizer que a vida da economia tem altos e baixos, aumentos e diminuições, oscilações, e, para todo este quadro complexo, há de haver ajustes e adequações, daí a incorporação de tecnologia de gestão e governança com forte conteúdo técnico, para fazer face às vicissitudes próprias da vida, tanto da sociedade, quanto do Estado, porque o processo econômico tem épocas de expansão e crescimento, épocas de estagnação e épocas de recessão. Em todas as hipóteses aventadas há demanda de políticas públicas adequadas, mesmo se reconhecendo, como o faz o autor citado, a possibilidade real de enriquecimento da sociedade<sup>19</sup>:

Enfim, a maior riqueza do homem contemporâneo possibilitou margem maior de dinheiro para os serviços públicos, que se fizerem indispensáveis ou, pelo menos, foram desejados em face das novas circunstâncias. Não só a tributação encontrou campo mais vasto, senão também o crédito público, pelas largas disponibilidades dos mercados de capitais, que nem sempre encontram ou preferem investimentos privados.

A realização das despesas públicas, é de se destacar, precisa considerar dois aspectos importantes, o primeiro é que as opções políticas formuladas, as escolhas feitas, materializam-se em linhas gerais estabelecidas pelas instâncias decisórias da organização política, geralmente a representação popular que é o Parlamento; mas, ainda assim, eis o segundo, há um espaço discricionário atribuído ao Governo, Poder Executivo de efetuar escolhas no que respeita a forma e tempo de

---

<sup>19</sup> *Op. cit.*, p. 105.

concretização, assumindo a responsabilidade política, pelas decisões e atos, como adverte Marcus Abraham<sup>20</sup>:

Importante ressaltar que, apesar de estas prioridades e parâmetros que conduzem o processo decisório das despesas públicas decorrerem de previsões constitucionais, sempre haverá um campo deliberativo para a sua realização, a ser definido e executado pelo administrador público.

As escolhas e opções precisam cingir-se às circunstâncias e limitações materiais, isto é atem-se às limitações e contingencialidades materiais. É exatamente a busca pelo equilíbrio orçamentário que vem a consistir em síntese como a compatibilidade entre receita e despesa, ajustando os dispêndios às disponibilidades de recursos. É interessante a lição de José Marcos Domingues<sup>21</sup>:

Ora, orçamento supõe planejamento, que tem um aspecto retrospectivo de exame de desempenho passado da economia (seus indicadores e capacidade de produção de receita ao estado) e outro prospectivo de avaliação das necessidades a serem atendidas pelos serviços públicos no exercício futuro; busca-se atender ao princípio do equilíbrio orçamentário, ultrapassada a visão clássica do equilíbrio meramente financeiro entre receitas e despesas, mas no sentido de equilíbrio moderno e contemporâneo, macro econômico, que um saudável programa de incentivos à produção e ao consumo pode agregar esforço em prol do pleno emprego e do combate à recessão, sem descurar do controle da inflação, que em espiral ascendente pode significar a derrota do planejamento exigido pela Constituição. Equilíbrio orçamentário é princípio que vai muito além de uma preocupação aritmética ou projeções financeiras, significando a contenção do poder de tributar em coordenação com a capacidade contributiva da sociedade em busca de um gasto público responsável e saudável na medida em que catalisa, via orçamento, a carga tributária em favor do adequado financiamento de políticas públicas que retornem em serviços públicos de qualidade o sacrifício fiscal em prol do bem comum.

É fulcral que se destaque, nesta concepção moderna de equilíbrio orçamentária, o que se considera ser a qualidade das despesas. Não basta que sejam previstas e realizadas na mais estrita legalidade (formal), há que ser essencialmente eficientes, isto é capazes de alcançar objetivos e propósitos claros, objetivos e

---

<sup>20</sup> *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*, Ed. Elsevier, 2010, p. 155.

<sup>21</sup> *Equilíbrio orçamentário vai muito além da projeção financeira*, Consultor Jurídico, 10/12/14, (<https://www.conjur.com.br/2014-dez-10/jose-domingues-equilibrio-orcamentario-projecao-financeira>).

trazer resultados concretos em benefício da sociedade, seja direta ou indiretamente, o que implica em permanente avaliação da relação despesas/resultados efetivos, com a implementação de correções e ajustes imediatos em busca de efeitos positivos concretos. Tem-se claro, neste enfoque, que a despesa pública realizada, ainda que formalmente lícita, pode ser improdutiva, estéril mesmo, consubstanciando desperdício de recursos, o que a nosso ver constitui ilicitude financeira.

Tem-se como existente o princípio do equilíbrio orçamentário como decorrente do contido no art. 167, inc. III da Constituição, que embasa o art. 4º, inc. I, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo a compatibilização de dispêndios com as capacidades arrecadatória e contributiva, igualando os montantes de receita e despesa, porém, esta rigidez absoluta não apenas nem sempre é possível diante de circunstâncias adversas, porque enseja a paralisação da ação estatal/governamental diante destas mesmas circunstâncias. Isto significa dizer que se deve compreender a ocorrência de déficit orçamentário, pelo menos como exceção, e que isto não é o fim do mundo. A questão é como gerir, administrar, enfim, tratar deste déficit, não apenas mantendo-o sob controle rigoroso, bem como atuando para sua progressiva redução. Isto também tem conteúdo político, por implicar em escolhas quase nunca fáceis.

Ferreira Lapaza<sup>22</sup> observa que a Fazenda Pública consagrou o princípio do equilíbrio orçamentário como política correta, estabelecendo-se que as despesas ordinárias sejam cobertas com as receitas ordinárias, encerrando-se as contas em equilíbrio. Entendendo-se que os déficits com emissão (criação) de Dívida Pública são indesejáveis, como também o são os superávits, por implicarem em injusta transferência de recursos da economia privada para o Estado. Prossegue observando que a contraposição está na constatação entre o estado liberal e o estado intervencionista, sendo que o primeiro deve interferir minimamente na economia para não perturbá-la, e, o segundo, pretende ser o principal responsável pelo processo econômico, assim, os gastos públicos não são “um mal necessário” que se deva reduzir ao mínimo, porque são ferramentas para as transformações necessárias na sociedade.

E pontua<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> José Juan Fernando Lapaza, *Instituciones de Derecho Financiero*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 153-155.

<sup>23</sup> *Op. cit. loc.*: “Pero los últimos lustros han visto reintroducir el principio del equilibrio presupuestario em el centro de la política económica, dentro del mas amplio debate sobre el papel del Estado em la economía y em la sociedad. El exceso em la acción del Estado em el mantenimien-to a toda costa de um determinado nível de demanda de bienes y servicios, se dice em este sentido, puede dificultar, em épocas de recesión, um descenso del nível de precios y, dentro de el,

Mas as últimas décadas viram a reintrodução do princípio do equilíbrio orçamentário no centro da política econômica, no debate mais amplo sobre o papel do Estado na economia e na sociedade. O excesso na ação do Estado na manutenção a qualquer custo de um determinado nível de demanda por bens e serviços, diz-se nesse sentido, pode dificultar, em tempos de recessão, a queda do nível de preços e, dentro dele, uma diminuição nas taxas de juros necessárias para uma recuperação do equilíbrio do sistema devido aos pontos fortes do mercado.

E, mais adiante arremata<sup>24</sup>:

Mas o debate em torno dele não pode ser considerado, absolutamente, fechado. Por outro lado, a fase de recessão econômica iniciada em 2007-2008 e as políticas anticíclicas desenvolvidas pelos estados da União (no âmbito de uma ação globalizada) destacaram, mais uma vez, que o equilíbrio orçamentário não deve ser entendido como É um dogma indiscutível, mas que deve ser sempre considerado como um ponto de referência obrigatório na ação de um Estado que, necessariamente, deve assumir um papel decisivo na economia.

É de se ver também que, quando se cogita de equilíbrio das contas públicas, é imperioso considerar o Estado na sua totalidade, significando levar em conta a situação das unidades infranacionais ou subnacionais que compõem o Estado, no caso brasileiro, os Estados e Municípios, portanto, considerando que estes dispõem de Orçamentos, há de se considerar o equilíbrio destes, também.

Ora, na ocorrência do desencontro entre Receita e Despesa, quando esta supera àquela, a alternativa é a constituição de dívida, porque o Estado vai ao mercado de capitais ou de crédito, obtém recursos de forma onerosa, remunerando capital e, com este valor, cobre a diferença, fazendo incluir uma despesa adicional, vinculada ao custeio do serviço e à amortização desta dívida. Isto significa que a gestão ou administração desta dívida implica, a seu turno, em mantê-la em níveis compatíveis com a realidade econômico-financeira espelhada no Produto Interno Bruto, seu ritmo de crescimento ou não, garantindo a solvência clara e

---

um descenso de los tipos de interés necesario para una recuperación del equilibrio del sistema por las propias fuerzas del mercado”.

<sup>24</sup> *Op. cit. loc.*: “Pero el debate em torno a El no puede condierarse, em absoluto, cerrado. Por el contrario la fase de recesión económica iniciada en 2007-2008 y las políticas anticíclicas desarrolladas por los Estados de la unión (em el marco de una acción globalizada) han puesto de relieve, uma vez más, que el equilibrio presupuestario no há de entenderse como um dogma indiscutible, pero que há de considerarse siempre como um punto de referencia obligado em la acción de um Estado que, necessariamente debe assumir um papel decisivo em la economía”.

confiável do sistema, vez que rompido este limite, a tendência natural é o agravamento do quadro, que pode levar à paralisia completa ou mesmo ao colapso da máquina estatal e dos serviços públicos.

Exatamente em fidelidade ao enfoque que se dá ao tema, fazemos neste breve estudo algumas reflexões sobre o controvertido tema da Dívida Pública, tendo como pano de fundo a Federação, abordando as questões do sistema de gestão e controle financeiro do Estado Nacional (União) e, articuladamente, as relações com e entre os entes Federativos, Estados membros e Municípios. No caso brasileiro, a federação é tridimensional, temos, assim, três polos de poder político em exercício, repartição, portanto, de competências e atribuições entre as três dimensões, sendo perceptível a heterogeneidade entre os entes que compõem a federação, sua capacidade econômica e conseqüentemente arrecadatória, e suas atribuições e necessidades, e as políticas de redistribuição de riqueza inter-regional, mercê de disposição constitucional. O dilema se põe com a necessidade de compatibilização entre o controle indispensável da gestão financeira e sua regulação jurídica, e a autonomia dos entes federados.

É significativo o debate sobre o equilíbrio orçamentário, com posições díspares. Um defendendo o chamado modelo da austeridade ortodoxa, onde é abominada a ideia de déficit, centrando-se em que somente seja feito o dispêndio do arrecadado, que sintetizam no “*só se gasta o que se tem*”. Outras, ao contrário, sustentando que a existência do déficit, a decalagem entre o arrecadado e disponível e os dispêndios, pode ser tolerada como necessária e útil em determinadas circunstâncias, inclusive para impulsionar o crescimento econômico.

A divergência em nosso ver não tem vencedor absoluto.

Nem o “descontrole” das finanças públicas, com a chamada “gastança” sem limites, ou o descuido leniente; nem a rigidez do orçamento zero. A *aurea mediocritate* está na relativização dos dois extremos, e o centro fundante desta relativização está na necessária e indispensável adequação às circunstâncias, na consideração aos dados conjunturais da economia, nas necessidades reais de desenvolver políticas anticíclicas, de realizar investimentos estratégicos para o curso adequado da economia, das demandas indispensáveis de expansão de crédito, mesmo das realizações de políticas sociais inclusivas de redistribuição de rendas.

Sem que se entre na discussão profunda por escapar ao objeto do estudo, a função política do estado é o de intermediar os interesses, demandas e conflitos, administrar as contradições, que são inerentes à vida social. Tal acomodação de contrários e diferentes é que torna possível a estabilidade indispensável à vida social e, conseqüentemente, à busca e construção do bem comum. Com as estruturas estatais vem a atuação governamental, delas se utilizando para o desenvolvimento das relações sociais e econômicas ínsitas na vida social.

O Estado, que é a estrutura para o exercício do poder político no contexto social, por óbvio desenvolve atividade financeira, tendo, assim, vida financeira, que em apertada síntese consiste em arrecadar recursos compulsoriamente e despendê-los conforme o interesse público politicamente definido. Com razão Álvaro Rodriguez Bereijo<sup>25</sup> em estudo preliminar sobre o Direito Orçamentário de Paul Laband, que, fazendo a intersecção financeiro/constitucional/político/administrativo, a identifica na Lei Orçamentária com caráter de diretriz política e ato de controle da vida financeira, tendo como pressuposto a coparticipação do parlamento e do governo, no que viabiliza um plano de ação de governo. Ora bem, este plano de ação de governo pode, e o mais das vezes acontece, demandar, circunstancialmente, maior volume de recursos do que aqueles disponíveis via arrecadatória ordinária.

É evidente que esta visão em nenhum momento exclui o critério e o paradigma da qualidade da gestão fiscal da administração financeira (governança) do Estado e seu aparato.

Ora, nessas ocasiões não resta senão recorrer ao crédito, gerindo o estoque de dívida pública, para a obtenção dos recursos necessários a enfrentar os dispêndios. Neste aspecto não é excesso referir que as escolhas políticas das destinações de recursos originadores da despesa superior (circunstancialmente) à arrecadação sejam consensuais, reconhecidas para serem legitimadas e estabelecidas de forma clara e transparente, com critérios e referências nítidas e precisas.

A ocorrência do déficit que se entende deve ser prevista, identificada e principalmente quantificada o quanto possível, pode ser coberta com endividamento, desde que também prevista a reposição (pagamento) da dívida, seu serviço, e considerado o impacto dos recursos no processo econômico, considerando-se que os gastos públicos têm significado no processo da economia.

E tudo isto precisa se harmonizar com a organização estrutural do Estado, o que é de veras complexo em decorrência das competências e autonomias que lhe são inerentes. Por isto mesmo, ainda que ligeiramente seja necessária a compreensão da Federação como ente político, como o acentua Machado Horta<sup>26</sup>, nas singularidades e complexidades de sua estrutura, e razão assiste ao Mestre quando a qualifica como:

(...) criação jurídico-política e pressupõe na sua origem e existência uma constituição federal, para instituí-la”, arrematando ainda com a afirmação

---

<sup>25</sup> Laband, Paul. *Derecho Presupuestario*. Ed. Tecnos, Madrid, 2012.

<sup>26</sup> *Estado Federal e Tendências do Federalismo contemporâneo*, Machado Horta, Raul. *Direito Constitucional*. Ed. Del Rey, BH, 2010.

de que existe relação de causalidade entre a Constituição Federal e o Estado Federal.

A federação, pois, deriva de um pacto político maior, integrando a organização política do Estado Nacional, como observa ainda o autor citado ao referir o caso brasileiro<sup>27</sup>:

No federalismo brasileiro, identificamos (imputação normativa mediante criação jurídica dos Estados no documento de fundação do Estado Federal) o segundo processo (antes referido) de criação do Estado Federal, quando a associação normativa dos Estados, operada pela Constituição, gerou o simultâneo nascimento da união e dos estados componentes, que passam a integrar a República Federativa.

É conveniente fixar desde logo que o chamado poder derivado dos Estados membros da Federação brasileira precisa ser compreendido como poder constituído, porquanto existe e haure sua força, inclusive político-normativa, na Constituição Federal, até porque, como bem observou o Mestre Horta, deu-se imputação jurídica, o poder político e jurídico do Estado Unitário original transferiu (ao imputar) parcela definida e limitada deste poder político-jurídico para os Estados membros, e, posteriormente, na formulação constitucional de 1988, outras parcelas, também definidas e limitadas, para os Municípios, fazendo a articulação do conjunto na repartição de competências e de rendas.

É importante deixar claro que diante disto, a autonomia dos Estados e mesmo dos Municípios deve ser entendida e mensurada considerando-se a imputação jurídica havida (caráter constituído) quando da formação primeira da Federação brasileira, com o que a conclusão necessária a respeito, tem-se significativo grau de supremacia da União sobre os entes federados.

É neste contexto que se insere o que podemos entender como sendo a autonomia de assumir endividamento que toca aos Estados Membros e Municípios, sujeita às limitações e regramento da União, identificando-se neste regramento e controle, com estabelecimento de limitações e macrorregulação, a consequência da imputação jurídica antes referida (poder transferido), o que nos leva a considerar tal arcabouço jurídico como sendo parte da imputação, como parte do amoldamento da autonomia, o que o legitima política e juridicamente.

A tensão que se estabelece, portanto, é entre a capacidade de, parcialmente, dirigir seus destinos, e, doutro lado, manter-se inserido no contexto geral do estado nacional, sem construir conflitos internos neste conjunto do qual faz parte.

---

<sup>27</sup> *Op. cit.*

Completa o quadro a construção pretoriana (oriunda do STF) do princípio da simetria, que é necessária para a manutenção harmônica do sistema federativo, marcado pelo conjunto de normas obrigatórias de organização e funcionamento dos entes federativos, que vem a ser o que Orlando Bitar<sup>28</sup> chamou de “mínimo federativo” ou “eixo da federação”, mas, é conveniente a advertência ponderada de André Ramos Tavares<sup>29</sup> de que:

Admitir esta suposta obrigação geral de simetria, não pode significar a redução ou eliminação de autonomia, que é constitucionalmente reconhecida de maneira expressa. Ou seja, a simetria não pode sobrepor-se à autonomia.

A simetria cogitada, a articulação necessária dos entes federativos, a observância referencial da relação unidade/conjunto, as referências relativas ao Estado-nacional, tudo isto precisa ser considerado sem que se perca de vista a autonomia essencial dos Estados-membros da Federação e dos Municípios, que entre nós são entes federativos, dotados, inclusive, de estatuto constitucional. A questão que se põe é: como tratar do necessário estabelecimento do déficit/dívida, e da renúncia fiscal pelos entes federativos, cuja necessidade de controle e limitação é indiscutível, sem que isto se configure em *captis diminutio* dos Estados e Municípios.

A autonomia entendida como a competência constitucional (atribuída) de auto-organização e autogoverno envolve necessariamente a existência de vida financeira própria, voltada, por óbvio, aos interesses e dimensões do âmbito da competência pertinente, e, entende-se que, neste âmbito, a autonomia não pode ser restringida sem vulneração da autonomia.

### 3. DÉFICIT E DÍVIDA PÚBLICA

Como vimos observando, a ocorrência do déficit está integrada às vicissitudes da vida financeira e econômica do Estado e da Sociedade, envolvido em pressões internas e externas, circunstâncias e condições previsíveis e imprevisíveis. Neste quadro, para suprir o déficit, o Estado recorre ao crédito, indo em busca de recursos na economia privada, nacional ou estrangeira.

Noutras palavras, supre o déficit através da formação de dívida, da dívida pública. Esta, a seu turno, enseja duas necessidades financeiras relevantes, a primeira é o serviço da dívida, que consiste no pagamento dos juros e custos dela, e, a segunda, a amortização, para quitá-la. Ambas as necessidades hão de estar claramente inseridas na Política Econômica e Financeira do Estado para que

---

<sup>28</sup> *Estudos de Direito Constitucional*, ed. Renovar, RJ, 2008.

<sup>29</sup> *Curso de Direito Constitucional*, ed. Saraiva, 2010, SP, p. 1109.

mantenha o controle da situação. No quadro é pertinente a consideração feita por Jean-Luc Albert e Luc Saidj<sup>30</sup>:

Estes soam mais eficazes e mais críticos. É verdade que eles foram, ou ainda podem constituir, um instrumento político e econômico, e fornecem ao público os meios para assegurar uma considerável missão econômica e social. Em particular, a própria concepção clássica admite, ou até exige, que o equipamento seja financiado pelo empréstimo porque, ela explica, eles beneficiam as gerações futuras, que devem ser logicamente suportadas pelo peso da rebelião nos noptera, bem como, no quadro do controle financeiro público dos estados, a Comissão Europeia deve examinar “se o déficit público excede o déficit de investimento público”. Mas o caráter quase permanente e a extensão desses déficits acabaram tendo efeitos econômicos negativos: por um lado, é necessário financiá-los, o que leva a grandes empréstimos públicos que têm “efeito positivo” sobre empresas, que as privam de capitais necessários ao investimento e contribuem para o aumento das taxas de juros (mesmo quando não são financiadas pela criação monetária); Por outro lado, esses déficits resultaram em um grande ônus da dívida pública, que se tornou mais sobrecarregada com orçamentos públicos, começando pelos interesses a serem atendidos que, especialmente durante a crise econômica, estão afetando cada vez mais a economia. ... déficit (fenômeno autoalimentador da dívida).

Para examinar a questão proposta se estabelece a relação entre déficit, endividamento e renúncia fiscal, eis que tem em comum o elemento de dispêndio de recursos, seja pelos gastos mesmo, seja, em última hipótese, pela não arrecadação.

---

<sup>30</sup> *Finances Publiques*, Dalloz, Paris, 2011, p. 233: “Ceux-ci son de em effet plus em plus critiques. Certes, ils ont pu ou peuvent encore constituer un instrument politique conjoncturelle ET fournir aux povoir publics um moyen d’assurer de mission économiques ET sociales considerable em attenuent Le recours aux prélévments obligatoires; em particulier la conception classique elle-même admet, voire exige, que les équipements soient financés par l’emprunt car, expose-t-elle, ils bénéficient aux générations futures que doivent donc logiquement supporter le poids du remboursement – on notera ainsi que, dans Le cadre de la surveillance dès finances publiques dès États, la Comission européenne doit examiner “si Le déficit publique excede les despeses publiques d’investissements”. Mais Le caracteres quasiment permanent et l’ampleur de ces déficits ont fini par entraî dès effects économiques néfasts: d’une part, Il faut les financier, ce qui conduit à d’importants emprunt publics qui ont um “effect d’éviction” sur les entreprises puisqu’ils privent ces dernières de capitoux nécessaires à l’investissemen et contribuent à une hausse dès taux d’intérêt (même quand ils NE sont pás financés par création monetaire); d’autre part, ces déficits ont fini par entraîner um important endettement public qu epése de pus em plus lourdment sur les budgets publics, à commencer par les intérêts à servir qui, sourtout em période de récession économique, contriuent de plus em plus au....déficit (phénoèmne d’autoalimentation de la dette).

No contexto da política econômica desenvolvida pelo Estado através do Governo, pode ocorrer, e não é raro que aconteça, a superação das receitas pelos gastos, e a cobertura desta superação dá-se pelo endividamento. A questão principal não é o endividamento, mas sua dimensão, prazo, custo, previsão expressa de superação.

Não se considera, para os fins da reflexão que se faz, a dívida flutuante, coberta pela emissão de títulos resgatáveis no mesmo exercício, que funciona como antecipação de receita (certa e definida), desempenhando mais mecanismo de fluxo de caixa, medida de tesouraria, do que propriamente decisão de endividamento.

Centramos a atenção na dívida pública constituída a partir da emissão de títulos públicos no mercado financeiro e na contração de empréstimos com instituições financeiras. Nas duas hipóteses vislumbramos a constituição de dívida significativa, onerosa, cujo peso no Orçamento deve ser levado seriamente em consideração, sob pena de termos a retroalimentação da dívida, como advertem os autores antes citados.

A equação se nos apresenta como: constituição de dívida para a cobertura de déficit, oneração orçamentária com a dívida, necessidade de medidas concretas de redução do déficit e também da dívida. Com efeito, mantidos déficit e dívida, a tendência é a expansão de ambos ao longo do tempo, consumindo progressivamente as disponibilidades orçamentárias, implicando na redução da capacidade operacional e de custeio da máquina estatal, incapacitando-a, inclusive e especialmente para enfrentar a evolução vegetativa e a perda da capacidade de investimento público.

Quando se considera o problema na sua globalidade, incluindo déficit e endividamento dos entes federativos, a questão posta evidencia a necessidade de um equilíbrio que se pode considerar difícil. Se de um lado as contas nacionais atinentes ao Estado nacional e, portanto, ao conjunto e suas partes, quase que impõe grau de uniformidade, de outro, o atributo de autogoverno implica na existência de relativo grau de escolhas políticas e ações governamentais, que pode eventualmente colidir, porquanto nem sempre os interesses coincidem, nem sempre as referências de conveniência e oportunidade se articulam.

Não é excesso colacionar a esclarecida posição de Roque Antonio Carrazza<sup>31</sup>, quando fixa que:

(...) princípio federativo – verdadeira coluna mestra do nosso sistema jurídico –, convivem harmonicamente (e nisto estamos com Kelsen) a ordem jurídica global (o Estado Brasileiro) e as ordens parciais, central (a União) e periféricas (os Estados-membros). Esta múltipla incidência só é possível por

---

<sup>31</sup> *Direito Constitucional Tributário*, ed. Malheiros, 2013.

força da cuidados discriminação de competências, levada a efeito pela Constituição da República.” E extraindo as consequências desta convivência harmônica, insere na autonomia do Estado-membros a gestão financeira, que se pode considerar como sendo vida financeira própria, pontuando: “Parece certo que, sendo autônomo, cada Estado deve, sem interferências federais ou estaduais, prover as necessidades de seu governo e administração. Para isto, a Lei Maior conferiu a todos o direito de regular suas despesas e, conseqüentemente, de instituir e arrecadar, em caráter privativo e exclusivo, os tributos que as atender.

Quer nos parecer importante divisar um caminho capaz de harmonizar as naturais discrepâncias, compatibilizar as disputas de interesses, acomodando dentro do possível as diferenças, porém sem desatendê-las. E, neste particular, o arsenal do Direito Financeiro pode e, mais do que isto, precisa contribuir considerada a sua inserção no contexto do Estado de Direito, destacada a constituição financeira que se incorpora à organização, tanto do estado, quanto do governo, no horizonte da incorporação da cidadania e dos direitos fundamentais.

O que motiva a reflexão que ora se faz é o sistema da dívida pública considerada a organização complexa do Estado Federal, onde existe orçamento do estado nacional, dos estados membros da federação e, no caso brasileiro, dos municípios. Tem-se um quadro extremamente complexo. Como tal, há de ser examinado tanto no conjunto, como em cada uma das duas partes, destacando as relações e ligações essenciais entre elas, especialmente porque há de se fazer a articulação entre as autonomias correspondentes às partes e ao todo, bem assim como o pacto constitucional estabelecido para a organização do sistema.

Temos, assim, um quadro da dívida nacional formado pelo endividamento da União, pelos Estados membros, individualmente considerados e no seu conjunto, e da mesma forma, o dos municípios, residindo à complexidade nas limitações da ordem jurídica no controle recíproco dos subsistemas referidos e do conjunto sobre as partes, porquanto se é fato que precisa existir e ter certa rigidez, o é também, simultaneamente, flexibilidade para que não sejam atingidas as autonomias.

É sem dúvida uma questão a ser enfrentada, porque o equilíbrio saudável das contas públicas é de interesse direto e imediato de todos e de cada um, não podendo, assim, ser descurado ou omitido.

É importante fixar um conceito claro e objetivo de dívida pública, acerca do qual pontua Régis de Oliveira<sup>32</sup> consiste em “assunção de débito voluntariamente”, que se esclarece com Ricardo Lobo Torres<sup>33</sup>:

---

<sup>32</sup> *Curso*, p. 5-8.

<sup>33</sup> *Curso*, p. 219.

abrange os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contratos assinados com bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral, [entendidos, aí também] a concessão de garantias e avais, que potencialmente podem gerar endividamento.

Na mesma linha, Luis María Cazorla Prieto<sup>34</sup> remetendo ao conceito legal (Ley 47/2003, artigo 92) observa que constitui a modalidade principal do gênero de operações de crédito dos entes públicos referindo que:

O Estado constitui o conjunto de capitais emprestados pelo Estado através de uma missão pública, acordo de operações de crédito, sub-rogação na posição devedora de um terceiro e, em geral, através de qualquer outra operação financeira do Estado, destinada a financiar as despesas do Estado para financiar as despesas do Estado ou para constituir posições de tesouraria ativas.

Constituindo objeto daquilo que Luque Mateo e Aguilar Rubio<sup>35</sup> atribuindo estatuto próprio, identificam ser objeto do “Derecho Del Crédito o del endeudamiento Público”, e que consiste: “nos capitais tomados por empréstimo pelo Estado ou seus organismos autônomos”.

No Brasil, temos também conceito legal estabelecido no artigo 29 da Lei n. 102 de 04 de maio de 2000, tal como acentua Ives Gandra da Silva Martins<sup>36</sup> comentando o dispositivo:

Diante do conceito posto entende-se conveniente rememorar que em se tratando de crédito, considerado o sentido estrito adotado, que o elemento central é a confiança, da qual decorre a aplicabilidade do princípio da boa-fé, como observa Régis Oliveira em seu magistério sobre o tema.

Exatamente em prestígio e defesa do princípio da boa-fé, da fiabilidade do Estado e dos seus atos é que a Dívida Pública e Operação de Crédito mere-

<sup>34</sup> *Derecho Financiero y Tributario*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2007, p. 620: “Constituye la deuda Del Estado el conjunto de capitales tomados a prestamos por el Estado mediante a misión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero e, em general, mediante cualquier otra operación financiera Del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado con destino a financiar los gastos Del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería”.

<sup>35</sup> *Deuda Pública y otros ingresos públicos ceditorios*. Miguel Angel Luque Mateo e Marian Aguilar Rubio, de Miguel Angel Collado Yurrita e Gracia Maria Luchena Moro, ed. Atelier, Barcelona, 2010, pp. 77-95.

<sup>36</sup> *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, coord. Ives Gandra da Silva Martins Carlos Valder do Nascimento, Editora Saraiva, 2008, p. 192.

cem regime jurídico especial, e entre nós bastante rigoroso, especialmente considerando a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

De certa forma, podemos inferir que a dívida, o fato de dever, de utilizar-se do crédito nas suas variadas formas legais, não é um mal em si que possa ou deva ser evitado a qualquer custo. Diversamente, uma questão que se põe diz respeito à qualidade dele, que se refere à utilidade social tendo em conta a equação custo-benefício, a adequação da finalidade, do objetivo, os resultados incrementais e o gerenciamento do pagamento.

Portando, a dívida em si não é propriamente o eixo, o é sim, a qualidade do endividamento, o emprego do recurso objetivo na via do crédito, os resultados concretos advindos o emprego dos recursos.

Nos Estados complexos organizados em federação, como é o caso brasileiro, e ilustramos com o caso *sui generis* das autonomias espanholas, é o mosaico de ordenamento financeiro, obtenção e aplicação de recursos, controle e fiscalização, gestão de pagamento e de ressarcimentos que se dá em polos diversos de poder político, porque atuações existem do Estado Nacional, como podemos considerar o poder central e dos diversos polos de poder das unidades componentes que são dotadas de autonomia, e, como tal, tem atribuições e competências juridicamente fixadas, bem assim como fontes de custeio. Dessarte, todo o sistema precisa compatibilizar as contas locais com as nacionais, e, considerando que as contas nacionais incluem as das unidades, tal harmonização ao mesmo tempo em que precisa trazer certo grau de impositividade do nacional sobre o local, está, igualmente, obrigada a respeitar a autonomia.

Não é uma equação simples.

Os Estados membros da Federação têm atribuições constitucionalmente estabelecidas na repartição das competências, relevando destacar que este conjunto de competências é marcado pela isonomia, porquanto todos têm as mesmas competências no âmbito de seus territórios, e a base econômica de sustentação, que serve de substrato material para a receita via tributação, não é simétrica, bem ao contrário, é extremamente desigual. É flagrante o desequilíbrio e as diferenças econômicas e sociais entre os diversos entes da federação, do que resulta que a capacidade arrecadatória é desigual, e, não raro, insuficiente. Existem, é verdade, mecanismos derivados do federalismo solidário que servem de redistribuição de recursos com transferências, sempre através do poder central, de unidades mais ricas, para unidade mais pobres. Mas, a experiência tem demonstrado que tais instrumentos, inobstante sejam empregados, não são suficientes.

Tem-se um quadro de permanente endividamento das unidades federativas e uma sempre dramática situação de capacidade real de pagamento, acentuando-se que os custos da dívida reduzem fortemente a capacidade de prestação de serviços

públicos e de investimentos no âmbito do que lhes cabe fazer, o que contribui decisivamente para a manutenção de um quadro de permanente precariedade, de instabilidade mesmo, porque periodicamente acontece a sufocação financeira com a necessidade de revisão do processo, que, como se observa, tem a característica da precariedade e da transitoriedade, apenas adiando, projetando no tempo o mesmo problema, que reincidentemente acontece de tempos em tempos.

Quando se cogita de dívida pública, precisa-se ter em vista a ideia de real solução do problema, de uma revisão real, do estabelecimento de paradigmas com limitações e condicionamentos que, ao longo do tempo, levem o processo à solução, a solvabilidade, a capacidade funcional plena e, conseqüentemente, a confiabilidade necessária à gestão pública, de nada adiantando os discursos de cunho moralista que, limitando-se à crítica, mesmo fundada, omitem apontar caminhos e opções reais de tratamento do problema.

## CONCLUSÃO

Parte-se do pressuposto de que é frequente a ocorrência de déficit, e, ainda, que o enfrentamento do quadro se dá pelo endividamento. Assim, estes irmãos siameses, déficit/dívida, estão, portanto, presentes na vida financeira do Estado contemporâneo, integram o universo das vicissitudes da contemporaneidade até, como consequência da precária estabilidade das coisas inerente a nosso tempo, a questão posta é como tratar o tema de maneira a ser possível encontrar saídas viáveis, concretas e objetivas.

A norma que materializa a “regra” ou “cláusula” de ouro é uma proposta que se julga adequada para enfrentar o angustiante problema. Porém, crê-se que se pode e deve ser aperfeiçoada, não bastando a vedação de constituir dívidas para cobrir despesas correntes e de custeio, nem limitação de despesas sobre determinados itens como pessoal, nem mesmo o estabelecimento de teto de crescimento de despesas com base em cálculos de quaisquer referências. É fato que tudo isto contribui para o equilíbrio orçamentário, mas seguramente não basta, como o demonstra, e à saciedade, a experiência.

A cláusula de ouro precisa estabelecer não apenas um teto para o déficit orçamentário (talvez em percentual do PIB), mas precisa estipular um prazo para a correção e a exigência de um plano objetivo de ação para a redução dele; o mesmo devendo acontecer em relação ao endividamento.

Há necessidade, porém, de adoção de mecanismos preventivos com a fixação de instrumentos de verificação, ao longo do exercício, da formação, aumento ou redução do déficit e da dívida, o que pode e deve acontecer pelo rigor com a qualidade das despesas (uteis e produtivas), de forma a permitir pelo menos a mino-

ração razoável da tendência antes da consumação do quadro, além de preparar medidas subsequentes para a restauração da situação.

Um recurso importante é a adoção da realidade/orçamentária, no sentido de que os parâmetros e indicadores para a estimação das receitas e despesas seja o suficientemente realista, de sorte a que a execução orçamentária e o controle e fiscalização pertinentes sejam eficazes, demonstrando que a aplicação descuidada ou incorreta dos mecanismos de qualificação de despesas, de estimativa de receitas e renúncias fiscais configurem ilicitudes jurídico-financeiras, ensejando responsabilidade, não apenas política, mas, também, de cunho de proibidade e, eventualmente, até mesmo civil e penal daqueles que pratiquem os atos.

É importante reforçar que quando se cogita da apresentar os elementos capazes de enfrentar a problemática do déficit/dívida pública, se o faz considerando a totalidade estrutural do Estado (brasileiro), o que significa a adoção de sistema legislativo nacional, com eficácia e vigência ao longo de toda a Federação, envolvendo União, Estados e Municípios, de sorte da proporcionar o controle jurídico eficaz das contas públicas de cada um dos entes federativos e do conjunto do Estado.

Tem-se a mais absoluta convicção de que o Direito Financeiro tem papel de fundamental importância no Estado contemporâneo, e pode dar contribuição essencial ao bem estar social, ao desenvolvimento econômico e social, e, principalmente, a efetivação dos Direitos Fundamentais, tudo remarcado pela necessária transparência para que a sociedade possa compreender e acompanhar o desenrolar do processo de gestão financeira, aprofundando, assim, o conteúdo democrático do sistema jurídico-político, consolidando o caminho para o exercício pleno e integral da Cidadania Fiscal.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*, Ed. Elsevier, 2010.
- ALBERT, Jean-Luc; SAIDJI, Luc. *Finances Publiques*, Dalloz, Paris, 2011.
- BALEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, ed. Forense, RJ, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, ed. Celso Bastos, SP, 2002.
- BEREJO, Álvaro Rodriguez. Laband, Paul. *Derecho Presupuestario*. Ed. Tecnos, Madrid, 2012.
- BITAR, Orlando. *Estudos de Direito Constitucional*, ed. Renovar, RJ, 2008.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Direito Constitucional Tributário*, ed. Malheiros, 2013.
- CAZORLA Prieto, Luis Maria. *Derecho Financiero y Tributario*. Thomson Aranzadi, Navarra, 2007.

- DOMINGUES, José Marcos. *Equilíbrio orçamentário vai muito além da projeção financeira*. Consultor Jurídico – Conjur, 10/12/14, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-dez-10/jose-domingues-equilibrio-orcamentario-projecao-financeira>.
- FONROUGE Giuliani, Carlos M. *Derecho Financiero*, Tomo I, ed. La Ley, Buenos Aires.
- GONZALES, Eusebio. *Derecho Financiero y Tributário*, Ed. Salmantina, s/d.
- HORTA, Machado. *Estado Federal e Tendências do Federalismo contemporâneo, Direito Constitucional*. Ed. Del Rey, BH, 2010.
- JÈZE, Gaston. *Cours Élémentaires de Science des Finances et de Législation Fiancière Française*, Ed. La Memoires Du Droit, Paris, 2010.
- LAPAZA, José Juan Fernando. *Instituciones de Derecho Financiero*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.
- LUQUE Mateo, Miguel Angel; RUBIO, Marian Aguilar. *Deuda Pública y otros ingresos públicos ceditorios*. de Miguel Angel Collado Yurrita e Gracia Maria Luchena Moro, ed. Atelier, Barcelona, 2010.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva coord. NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, Editora Saraiva, 2008.
- MELO Franco, Afonso Arinos. *Teoria da Constituição*. ed. Forense, RJ, s/d.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, Ed. RT, SP, 2015.
- PONTES Lima, Edilberto Carlos. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, ed. Forense, RJ, 2012.
- ROSA Junior, Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro & Tributário*, Ed. Renovar, RJ, 2010.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*, ed. Saraiva, SP, 2010.
- TROTABAS, Louis. *Precis de Science et Legislatiön Financieres*, Ed. Dalloz, Parias, 1938.



# O DÉFICIT SEMÂNTICO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

**Rafael Antonio Baldo**

Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ex-Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Doutorando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP).  
Master em Global Rule and Democracy Law pelo Istituto Tarello di Filosofia del Diritto.  
Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

## SUMÁRIO

Introdução ao tema – 1. A análise funcional da dívida pública de acordo com a equidade intergeracional – 2. A definição do crédito público pelas peculiaridades subjetivas, formais e teleológicas – 3. A definição da dívida pública pelos critérios temporal, espacial, formal e material – 4. A democratização da dívida pública pela regra de ouro e pelo orçamento público – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO AO TEMA

Como a dívida pública passou a comprometer, cada vez mais, parcela considerável do PIB brasileiro, o tema do endividamento público transpôs o círculo restrito dos relatórios técnicos e dos textos acadêmicos, até então confinados em torno de uma linguagem técnica dificilmente compreensível ao cidadão comum, para ganhar destaque nos noticiários e na arena pública.<sup>1</sup> Contudo, nesse processo de abertura dialógica, a discussão sobre o endividamento público encontra uma série de obstáculos, dentre os quais se destaca a multiplicidade de conceitos, classificações, critérios e metodologias, com a difusão de vários relatórios, estudos e reportagens, cada qual usando um parâmetro distinto na definição e aferição do endividamento. A falta de exposição clara e transparente das premissas que norteiam cada conceito de dívida pública dificulta o aprofundamento de um diálogo sério a respeito do tema, dando vazão a “jogos de linguagem” que beneficiam os interlocutores mais influentes na arena pública, com prejuízo à qualidade da democracia, em termos de *responsiveness* e de *accountability*.

### 1. A ANÁLISE FUNCIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA DE ACORDO COM A EQUIDADE INTERGERACIONAL

A discussão sobre o endividamento público no país tem sido conduzida de acordo com premissas nem sempre claras, levando à sobreposição de diferentes conceitos, como dívida líquida do setor público (DLSP), dívida fiscal líquida (DFL), dívida bruta do governo central (DBGC), dívida pública federal (DPF), dívida pública federal externa (DPFe), dívida pública federal mobiliária interna (DPFMi), dentre tantos outros. Desde logo, é necessário alertar que não existe um conceito certo ou errado de dívida pública, mas o conceito mais adequado ou inadequado para determinado contexto ou finalidade. O obstáculo não está na existência, *per se*, de vários conceitos, classificações, critérios, indicadores e metodologias relacionadas à dívida pública, pois eles são instrumentalmente concebidos para sistematizar o conhecimento teórico ou para auxiliar na resolução de problemas

---

<sup>1</sup> De acordo com a reportagem publicada no Jornal “Valor Econômico”, “a dívida bruta dos governos no Brasil avançou de R\$ 4,633 trilhões em maio para R\$ 4,674 trilhões em junho, segundo dados do Banco Central (BC). Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a dívida subiu de 72,5% para 73,1%, novo recorde na série iniciada em 2006. No caso da dívida líquida do setor público não financeiro, houve alta de R\$ 3,075 trilhões em maio, ou 48,1% do PIB, para R\$ 3,112 trilhões em junho, ou 48,7% do PIB. Essa é a maior relação dívida/PIB da série histórica iniciada em 2006”. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5058304/divida-bruta-do-setor-publico-marca-731-do-pib-e-tem-novo-recorde>>. Último acesso em: 03 de outubro de 2017.

práticos. Seja para fins práticos ou teóricos, a definição de dívida pública requer, portanto, o compromisso ético com a construção dialógica de seu significado e com a exposição clara de seus propósitos subjacentes, fundamentando a seleção dos critérios e das metodologias. Assim, o verdadeiro problema está na transformação de um conceito em dogma canonizado pelo discurso político e acadêmico, como se fosse um dado técnico inquestionável, protegido pelo mito da neutralidade axiológica, limitando, *a priori*, o campo de discussão do endividamento público.

Em artigo sobre o tema, Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto observam que, ao longo do século XX, o direito financeiro perdeu sua pretensa neutralidade axiológica, de disciplina instrumental, para viabilizar o protagonismo do Estado nos domínios econômico e social (Constituição Dirigente), até que a reação neoliberal colocasse o direito financeiro a serviço da remuneração do capital, consagrando uma Constituição Dirigente Invertida. Nesse contexto, a Constituição Financeira passou a ser aplicada como se fosse neutra, meramente processual, com uma lógica própria e hermética, totalmente separada da ordem econômica e social, esterilizando a capacidade de intervenção social do Estado na economia. Apesar desse novo fechamento do direito financeiro em torno de seus próprios institutos, o controle do déficit público atenderia aos propósitos neoliberais, na medida em que ele é acompanhado pelo aumento das despesas com o serviço da dívida, levando os países periféricos a pagarem altas taxas de juros para atrair o capital estrangeiro, em detrimento dos direitos sociais. Na conclusão do artigo, os autores frisam que o déficit público de Keynes era o déficit público do pleno emprego, enquanto o atual déficit público apenas garante a remuneração do capital.<sup>2</sup>

Longe de qualquer pretensão atrelada à neutralidade axiológica, o presente trabalho adota, como premissa epistemológica, a análise funcional do direito financeiro, desenvolvida por Benvenuto Griziotti em 1950, com o objetivo de afastar o caráter hermético do formalismo jurídico, considerando a influência de fatores econômicos, políticos e sociais. No Brasil, Alessandro Octaviani defende que o direito financeiro deve ser funcional no sentido de contornar a desigualdade interna e externa, sendo necessária a criação de um fundo público para assegurar a socialização do capital excedente. Nessa funcionalização do direito financeiro, a dívida pública tem papel central, pois ela pode servir tanto para alavancar o desenvolvimento, ao financiar os investimentos necessários ao emprego e à indus-

---

<sup>2</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. *In Boletim de Ciências Econômicas XLIX*, Coimbra, 2006, pp. 3-23.

trialização, quanto para solapar o crescimento do país, ao se exaurir no pagamento de juros que comprometem as futuras gerações. Nessa esteira, o autor salienta que o pagamento de juros com a rolagem da dívida representa um obstáculo para a concretização do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento brasileiro, servindo para transferir a riqueza de baixo para cima.<sup>3</sup>

Ao conferir sentido finalístico aos instrumentos da dívida pública, a abordagem funcional tem o mérito de ressaltar o ponto central da discussão, o tempo, destacando a necessidade de se resguardar a equidade intergeracional, mediante a observância das finalidades subjacentes ao endividamento público. Não há dúvidas de que o endividamento excessivo pode causar um sacrifício especial às futuras gerações, sem a devida responsabilização dos atuais gestores. Ao analisar o tema, Eduardo M. H. Paz Ferreira descontrói as visões individualistas e organicistas que defendem a “continuidade de interesses entre as gerações” para apontar a importância das trocas intergeracionais justas. Sob a ótica individualista, tal continuidade de interesses pode ser quebrada pela ausência de sucessores, pelos movimentos migratórios e pelos reflexos da política financeira sobre os padrões de consumo e de poupança. Sob o prisma organicista, a continuidade de interesses pode ser rompida pela mudança na conformação da classe dominante, que ela seria a grande responsável pelas decisões financeiras de uma coletividade. Não havendo continuidade intergeracional, despontaria uma tensão entre as gerações presentes e as gerações futuras que ainda não têm representantes nos centros decisórios, impondo, num regime democrático, o dever ético de se levar em conta os interesses dos ausentes.

Segundo o autor, esse problema da justiça distribuída no tempo poderia ser solucionado pelas teorias contratualistas da sociedade, no ponto em que elas impõem um dever de não causar danos a outrem e um dever de mútua cooperação entre as gerações diversas. Três posições fixam as obrigações do presente para com o futuro. A primeira segue o liberalismo extremo de Robert Nozick, consagrando apenas o dever de transmitir as condições mínimas para o funcionamento da sociedade, o que permitiria a transmissão de um patrimônio inferior. A segunda fixa o dever de transmitir exatamente aquilo que se recebeu do passado, o que desestimula qualquer tipo de progresso social. A terceira defende o dever de transmitir aquilo que se recebeu do passado com um adicional, promovendo o “princípio da poupança justa” com base na teoria da justiça de John Rawls. Para o filósofo do direito, o sistema econômico satisfaz as carências atuais e modela as

---

<sup>3</sup> OCTAVIANI, Alessandro. A Bênção de Hamilton na Semiperiferia: Ordem Econômico-Social e os Juros da Dívida Pública Interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 1179-1205.

necessidades futuras, de maneira que cada geração deve poupar ganhos civilizatórios para que possam ser transferidos às futuras gerações. As trocas intergeracionais devem respeitar tanto os interesses da geração atual quanto os interesses das gerações futuras, fortalecendo não o padrão de vida material, mas as instituições que garantem o exercício da liberdade com maior igualdade. Como os valores do presente influenciam a interpretação daquilo que o futuro desejaria, prevalece a solução mais benéfica para a geração presente, o que poderia ser explicado pelo “princípio diferença”, já que o futuro estará numa situação possivelmente mais favorável em virtude da “poupança civilizatória”.

Eduardo M. H. Paz Ferreira lembra que os custos do endividamento público não são suportados apenas pelo futuro, na medida em que causam efeitos negativos no presente, como a elevação da taxa de juros, o aumento dos impostos para custear o serviço da dívida e a retenção dos recursos disponíveis no mercado que poderiam ser aplicados no salário dos trabalhadores para estimular o mercado interno. Na visão do autor, um quadro de justiça intergeracional implica, com relação à dívida pública, que se adote um princípio de delimitação das despesas que podem ser objeto de um financiamento desta natureza. De forma pioneira, os alemães deixaram de ver o empréstimo público como um mero expediente para compreendê-lo com um instrumento a favor do governo, mas sempre delimitaram as despesas que poderiam justificar o socorro a este tipo de receita excepcional. Nessa esteira, as gerações futuras somente poderiam suportar os custos do endividamento na medida em que pudessem usufruir dos benefícios decorrentes da despesa pública. Essa necessidade de contrapartida revela a aplicação do princípio “*pay-as-you-use*”, formulado por Musgrave para respaldar a financiamento equitativo da despesa por todos os beneficiários, sejam presentes e futuros.<sup>4</sup>

Com respaldo nessas premissas teóricas, a equidade intergeracional coloca-se a serviço da análise funcional do endividamento público ao ser qualificada como postulado hermenêutico que permite a avaliação do grau de legitimidade com que se tem se procedido à definição e à aferição da dívida pública. É a partir desse referencial axiológico que serão analisados, no próximo tópico, os três principais atributos do crédito público que o diferenciam do crédito privado, quais sejam, a peculiaridade do sujeito passivo, a forma especial de contratação e o interesse público subjacente aos empréstimos públicos, revelando a definição autorreferencial da dívida pública, de acordo com o exercício da autonomia da vontade e a necessidade de financiamento do setor público, em detrimento da equidade intergeracional. No tópico seguinte, serão examinados os jogos de linguagem que

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995, pp. 69-105.

permeiam o tema, alterando, de modo artificial, os critérios de definição e de apuração da dívida pública, com prejuízo à discussão democrática do tema na arena pública. Nas considerações finais, será demonstrada a potencialidade da “regra de ouro” e do orçamento público na democratização da dívida pública, na medida em que viabilizam a construção teleológica de seu significado mediante a exposição clara de suas finalidades, o que permitirá a responsabilização dos gestores em razão do controle democrático que recairia sobre a distribuição equânime dos custos a serem repartidos entre as gerações.

## 2. A DEFINIÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO PELAS PECULIARIDADES SUBJETIVAS, FORMAIS E TELEOLÓGICAS

Quando se fala no compromisso intergeracional, não se pode perder de vista que o endividamento público que decorre dos empréstimos contratados, dos títulos emitidos e dos demais compromissos financeiros é o contraponto temporal do crédito público, de modo que a dívida pública somente será legítima se o dinheiro antecipado no presente for compensado por uma finalidade equitativamente distribuída entre o presente e o futuro. Seja público ou privado, toda relação creditícia depende, basicamente, de três fatores – da oferta e procura pelo capital a ser emprestado, da confiança depositada pelo prestamista no tomador (com reflexo direto na taxa de juros) e do tempo fixado para o pagamento da obrigação assumida. O crédito público difere-se do crédito privado pela peculiaridade do sujeito passivo da obrigação, pela forma especial de contratação e pela finalidade subjacente. Assim, os juristas têm associado dívida pública ao dever volitivamente assumido pelo Poder Público, como ocorre na emissão de títulos, na contratação de empréstimos ou na própria confissão de dívidas, com a observância das formalidades legais e constitucionais, visando a atender determinadas finalidades públicas, a exemplo das insuficiências de caixa e dos investimentos que não poderiam ser realizados apenas com as receitas do exercício financeiro.

Com relação ao *sujeito passivo da obrigação*, a discussão doutrinária que se travou no final do século XIX e no início do século XX sobre a natureza da dívida pública revela o quanto a presença do Estado influenciava o regime jurídico do instituto. Na lição clássica de Agustín Gordillo, a relação econômica em virtude da qual o Estado recebe dinheiro de terceiros poderia ser encarada como um ato soberano unilateral ou como um acordo de vontades. Para os adeptos da primeira teoria, os títulos da dívida pública seriam emitidos com base no poder soberano, tal como ocorre na emissão da moeda, surgindo em virtude da autorização legislativa que fixa unilateralmente as condições da obrigação. Os contratos de empréstimos também seriam a supremacia do público sobre o privado, pois os bens públicos são impenhoráveis e as condições da dívida são previamente fixadas na

lei autorizadora. Para os defensores da segunda teoria, o empréstimo público tem origem legal, cabendo ao Estado fixar unilateralmente a forma de emissão, as taxas de juros e as datas de reembolso, mas existe um acordo de vontade, porque o prestamista pode aceitar ou recusar essas condições fixadas unilateralmente. No caso dos títulos públicos, a emissão seria juridicamente equiparada à oferta, consolidando a obrigação após o aceite do prestamista.<sup>5</sup>

Com o tempo, prevaleceu a tese de que o empréstimo público decorre de dois atos autônomos, dependendo da autorização legislativa prévia, como ato unilateral soberano, e da contratação do empréstimo, como ato volitivo bilateral, geralmente representado pelo mútuo ou pela oferta de títulos públicos. Consagrada a natureza contratual, o empréstimo assumiu a forma de contrato administrativo, tendo em vista a necessidade de prévia autorização legal, a impossibilidade de execução forçada e a presença *ex lege* das cláusulas exorbitantes. Apesar da divergência doutrinária, é possível constatar que essas duas teorias conferiam, ainda que indiretamente, uma posição central à *autonomia da vontade*, exercida pelo Estado na forma de ato soberano unilateral ou de contrato firmado com o prestamista, demonstrando o quanto o mundo jurídico era norteador pela lógica sistêmica do direito privado, porquanto ainda não eram sentidos os reflexos do intervencionismo keynesiano. Diante dessa centralidade então exercida pela autonomia da vontade, Sérgio Assoni lembra que o endividamento público compreendia apenas os créditos voluntários, tanto que Aliomar Baleeiro destacava a diferença entre dívida pública e dívida administrativa, que compreendia os outros compromissos fazendários, a exemplo dos precatórios decorrentes das condenações judiciais.<sup>6</sup>

Assim, a doutrina clássica consagrou um enfoque subjetivo que priorizava a autonomia da vontade, com o exercício da *ius imperium* pelo Estado, na qualidade de sujeito passivo da obrigação contraída, colocando em segundo plano as formalidades e as finalidades da dívida pública. Isso não significa que elas eram reputadas irrelevantes, pois a observância dos requisitos formais, dentre as quais se incluem a prévia autorização legislativa e as justificativas para as operações de crédito, sempre foi considerado primordial para o acesso ao crédito público, como demonstra o artigo 32, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato é que o cálculo do endividamento público excluía aqueles passivos contábeis e compromissos fazendários que não eram oriundos da “vontade expressa do Estado”,

---

<sup>5</sup> GORDILLO, A. El Contrato de Crédito Externo. In: GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. 1ª ed. Buenos Aires: FDA, 2013, vol. 7, p. 417-442.

<sup>6</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007, p. 17-62.

olvidando que eles também poderiam afetar as futuras gerações, com prejuízo à equidade intergeracional. Além disso, esse conceito volitivo e restrito de dívida pública tem favorecido a expansão artificial do crédito público, levando ao aumento de despesas cujos impactos não serão sentidos no presente, uma vez que eles estão diluídos no tempo, prejudicando a sustentabilidade financeira de médio e de longo prazo.

Quanto à *forma especial de contratação*, o crédito público está fortemente atrelado ao regime jurídico de direito público, sujeitando-se a normas cogentes que impõem a observância de várias formalidades legais e que delimitam a margem de livre conformação do negócio jurídico. Dentre tais formalidades, a prévia autorização legislativa representa a maior diferença entre os créditos público e privado, despontando como condição de validade do negócio jurídico bilateral, pois sua ausência pode implicar a nulidade do acordo jurídico. Nessa esteira, o artigo 33, § 1º, da LRF prevê a nulidade do empréstimo celebrado fora dos parâmetros legais, devendo a instituição financeira exigir que o tomador comprove a observância de todas condições e limitações relacionadas à dívida pública. É importante afastar o fetichismo jurídico das formas, ressaltando que a existência dessas formalidades está instrumentalmente vinculada ao controle democrático das condições e dos limites de endividamento público. Ao abordar os três modelos de controle de dívida pública, Teresa Ter-Minassian e John Craig apontam o controle pela negociação entre o governo central e os governos subnacionais (*co-operative approach*), o controle pelo governo central (*direct control of Central Government*) e o controle pelas normas jurídicas (*ruled-based approaches*).<sup>7</sup> É possível afirmar que os três modelos são aplicados no Brasil, pois o Senado Federal promove o controle pela negociação dialética, observando os interesses regionais e nacionais, o Ministério da Fazenda representa a fiscalização feita pelo governo central e a LRF exemplifica o controle pelas normas jurídicas.

Quanto ao Senado Federal, vale lembrar que, no regime democrático, o Poder Legislativo deve aprovar, antecipadamente, o socorro do Poder Executivo aos empréstimos públicos, como decorrência da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, uma vez que as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos podem afetar o patrimônio público a médio e longo prazo. No sistema federalista, os empréstimos devem ser fiscalizados para evitar a bancarrota dos entes federados, cabendo ao Senado Federal equilibrar as forças centrípetas e centrífugas do federalismo, como demonstra a história brasileira. Após a

---

<sup>7</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. "Control of subnational government borrowing". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 156-172.

proclamação da República, a Carta de 1891 permitia a realização direta de operações de crédito externo pelos Estados, concedendo o poder de emissão de títulos aos bancos regionais. Em 1906, o Convênio de Taubaté fixou as bases da “política de valorização do café”, com a compra do excedente pelo governo através de empréstimos que seriam saldados pelo tributo cobrado em ouro sobre o café exportado, contornando a crise de superprodução pela redução artificial da oferta. Ocorre que essa política de fomento foi colocada em xeque pelo *crack* da bolsa de Nova York em 1929, agravando a crise financeira dos entes federativos.<sup>8</sup> Desde então, o Senado Federal tem exercido um papel cada vez mais relevante no controle do endividamento público, com competência privativa para fixar os limites globais e as condições da dívida consolidada federal, estadual e municipal, da dívida mobiliária subnacional e das operações de crédito interno e externo, autorizando as operações externas da União, dos Estados e dos Municípios.<sup>9</sup>

Quanto ao Ministério da Fazenda, o artigo 32 da LRF lhe atribuiu o papel de fiscalizar o cumprimento das formalidades legais e constitucionais. Para a realização das operações de crédito interno, Régis Fernandes de Oliveira salienta que os entes federados devem encaminhar um rol de documentos para o Ministério da Fazenda, dentre os quais se incluem o parecer técnico-jurídico (com demonstração do interesse social e econômico), a autorização legislativa em lei especial ou na própria lei orçamentária, a previsão orçamentária das verbas oriundas do empréstimo, a relação das dívidas atualizadas, os balancetes consolidados, a certidão negativa previdenciária, a certidão da Secretaria do Tesouro Nacional, comprovando a inexistência de débitos federais em virtude de garantias e financiamentos. Nas operações externas, o Ministério da Fazenda tem o prazo de 30 dias úteis para analisar essa documentação, com sua posterior remessa para o Senado Federal, sendo o pedido deferido por meio de resolução.<sup>10</sup> Cabe ao Ministério da Fazenda divulgar, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites da dívida consolidada e mobiliária (art. 30, § 4º, LRF), sendo o Relatório de Gestão Fiscal um instrumento de grande valia, pois indicam os limites globais e as condições de endividamento público a cada quadrimestre.

---

<sup>8</sup> FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. SP: Companhia das Letras, 2007, p. 206-248.

<sup>9</sup> Ao tratar da dívida consolidada, o artigo 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal previu que, depois do décimo quinto exercício financeiro, os Estados não poderão exceder duas vezes a receita corrente líquida, ao passo que os Municípios não poderão extrapolar 1,2 vezes da RCL (BRASIL. SENADO FEDERAL. *Resolução do Senado Federal 40*, de 9.4.2001. BRASIL. SENADO FEDERAL. *Resolução do Senado Federal 43*, de 9.4.2001).

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 12, n. 57, 2004, p. 203-220.

Quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, José Mauricio Conti aponta sua relevância no controle normativo do endividamento público e na consequente promoção da responsabilidade na gestão fiscal.<sup>11</sup> Ao invés de condicionar a validade dos empréstimos públicos à observância de certa formalidade específica, nos termos do artigo 107 do Código Civil, a LC n. 101/2000 previu um conceito amplo de “operação de crédito”, com um rol exemplificativo de instrumentos formais por meio dos quais é possível constituir os empréstimos, impedindo que o gestor se furte à observância do regime jurídico aplicável à dívida pública. Nessa esteira, a operação de crédito é definida como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, a abertura de crédito, a emissão e o aceite de título, a aquisição financiada de bens, o recebimento antecipado de valores oriundos da venda a termo, o arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas (art. 29, III), sendo a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívida equiparados às operações de crédito (art. 29, § 1º). Ademais, foram proibidas as operações de créditos que são realizadas por meio da captação de recursos a título de antecipação de tributo, da assunção direta de compromisso com fornecedor, da assunção de obrigação sem previsão orçamentária, de outras hipóteses (art. 37, LRF). Assim, a LRF parece ter abandonado o rigor do formalismo jurídico na qualificação das operações jurídicas sem prejudicar a centralidade exercida pela autonomia da vontade, considerando que a maioria das hipóteses exemplificativas denota, direta ou indiretamente, a assunção volitiva dos compromissos financeiros.

Com relação ao *interesse público subjacente ao endividamento público*, a dívida pública tem a finalidade de atender, genericamente, às insuficiências de caixa e aos investimentos que não poderiam ser realizados apenas com as receitas do exercício financeiro. Mas, sob o prisma do pacto intergeracional, é preciso ter em conta que a dívida pública não é um fim em si mesmo, não podendo servir tão somente para cobrir as insuficiências de caixa ou, pior ainda, para financiar a rolagem da dívida em condições cada vez mais desvantajosas. Dada a instrumentalidade da dívida pública, sua legitimidade não depende, portanto, apenas da observância de requisitos meramente formais, mas também do impacto causado no Mercado e na Sociedade, seja no presente ou no futuro. Ocorre que a finalidade dos empréstimos públicos tem sido explicada de maneira autorreferenciada, de acordo com as contingências internas do sistema da dívida pública, tal como definidas pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional, valendo-se, para tanto, do conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Explica-se. Ao invés de legitimar o empréstimo público nos investimentos e projetos rentáveis

---

<sup>11</sup> CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275-305.

de longo prazo ou, ainda que seja, na necessidade de suprir as insuficiências de caixa, em virtude do risco de se obter um resultado primário negativo por causa do déficit orçamentário nas contas públicas, sua legitimidade tem buscado respaldo no saldo líquido da dívida pública, isto é, na quantidade de crédito público que ainda remanesce ao governo, colocando em xeque a própria ideia de sustentabilidade financeira de médio e longo prazo.

Com isso, a discussão converge da finalidade do endividamento público, com prejuízo à equidade intergeracional e à análise funcional do direito financeiro, para as metodologias que são aplicadas no cálculo da dívida pública. De acordo com Cesar Augusto Seijas de Andrade, o resultado fiscal é calculado por dois critérios: por um lado, o critério “acima da linha” leva em conta o déficit primário, o déficit nominal e déficit operacional, conforme o equilíbrio entre as receitas e as despesas, demonstrando os reflexos do endividamento nas contas públicas; de outro lado, o critério “abaixo da linha” mostra a variação nominal da dívida líquida do setor público não financeiro, servindo de parâmetro para calcular a Necessidade de Financiamento do Setor Público.<sup>12</sup> Nessa lógica autopoiética, a dívida pública é legítima porque decorre do exercício da autonomia da vontade e da necessidade de financiamento do setor público, sendo contraída porque existe uma margem de crédito que ainda não foi aproveitada, o que acaba por minimizar a relevância daquelas considerações de ordem política e orçamentária sobre a finalidade do endividamento público. Para agravar a situação, o próprio conceito de dívida pública é lançado numa arena semântica onde se desenvolvem jogos que linguagem que acabam alterando, de modo artificial, os contornos da Necessidade de Financiamento do Setor Público.

### **3. A DEFINIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PELOS CRITÉRIOS TEMPORAL, ESPACIAL, FORMAL E MATERIAL**

De acordo com Ludwig Wittgenstein, os jogos de linguagem pressupõem o “ensino ostensivo das palavras”, com base nos processos de uso, de denominação e de repetição das palavras, gerando uma complicada rede de semelhanças que se sobrepõem umas às outras, de modo que os parentescos apareçam e desapareçam. Essa mutabilidade dos jogos só é permitida em razão da inexistência de li-

---

<sup>12</sup> Segundo o autor, “embora possa revelar resultados mais confiáveis quanto à apuração do resultado fiscal, as NFSP apresentam uma desvantagem em relação ao critério ‘acima a linha’, pois, como não explicam a evolução das receitas e das despesas do ente público, não permitem identificar com precisão os pontos de desequilíbrio” (ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. São Paulo: FDUSP, Dissertação de Mestrado, 2012, p. 12-40).

mites pré-definidos, ampliando a margem dos interlocutores que participam do jogo linguístico.<sup>13</sup> A dívida pública é um terreno fértil para o desenvolvimento desses jogos de linguagem, pois a Constituição Federal não trouxe um conceito claro e unívoco que pudesse evitar o emaranhado semântico. Dentre os vários preceitos constitucionais que abordam a dívida pública, Heleno Taveira Torres aponta a competência privativa da União para legislar sobre a política de crédito (art. 22, VII), a intervenção na hipótese de suspensão injustificada da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos (art. 34, V, a; art. 35, I), a competência do Poder Legislativo em matéria de dívida pública (art. 48, XIV e art. 52, V a IX) e a previsão de lei complementar para dispor sobre dívida pública externa e interna, concessão de garantias e emissão dos títulos públicos (art. 163, II a IV).<sup>14</sup> Ocorre que, em nenhum desses dispositivos, a Constituição Federal de 1988 definiu os conceitos por ela manejados, delegando tal atribuição para outras instâncias normativas e disciplinadoras.

Recepcionada com *status* de lei complementar, a Lei Federal n. 4.320/64 já adotava, em seu artigo 98, um critério temporal para distinguir dívida fundada e dívida fluante, prevendo que dívida fundada compreendia aquelas obrigações com exigibilidade superior a 12 meses que eram contraídas para atender a desequilíbrio orçamentário ou a desequilíbrio financeiro de obras e serviços públicos. Na atual ordem constitucional, o artigo 29, inciso I, da LRF ratificou a aproximação técnica entre os conceitos de dívida fundada e de dívida consolidada, que passou a ser definida como o valor total das obrigações financeiras que são assumidas em virtude leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito, com prazo de amortização superior a 12 meses. Por exclusão, a dívida fluante ficou atrelada à antecipação da receita orçamentária, requerendo prévia autorização em lei específica ou na própria lei orçamentária anual (art. 165, § 8º, CF). Com relação aos Estados e Municípios, o Banco Central deve autorizar a antecipação da receita orçamentária mediante processo competitivo eletrônico. Como essa

---

<sup>13</sup> WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*, 3ª ed. Tradução de Marcos G. Montagnoli. Petrópolis: Vozes, 2004, 350 pp. 23-51.

<sup>14</sup> Na visão do autor, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre moeda, seus limites de emissão e montante da dívida mobiliária federal. Já o Senado Federal tem a competência privativa para autorizar as operações externas, fixar os limites globais da dívida consolidada e dispor sobre os limites e condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes federativos (art. 52, V a VII), além de sua competência para dispor sobre os limites e condições relativos à concessão de garantias pela União e para fixar os limites globais e condições da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 53, VIII e IX) (TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 442-452).

operação de crédito atende às insuficiências de caixa durante o exercício financeiro, ela somente pode ser contratada após o dia 10 de janeiro, devendo ser liquidada até 10 de dezembro do mesmo ano (art. 38, da LRF). Disso se infere que o exercício financeiro desempenha um papel relevante nessa classificação temporal, atendendo, sobretudo, às necessidades práticas da Contabilidade Pública na elaboração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial.

Além desse critério temporal, a dívida pública também é analisada sob o prisma espacial. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha se referido expressamente à dívida pública interna e externa, bem como às operações de crédito interno e externo, o tratamento da matéria foi remetido para a lei complementar e para as resoluções do Senado Federal. Dado que a Lei n. 4.320/64 e a LRF também não disciplinaram a questão, a doutrina criou vários parâmetros para distinguir as dívidas interna e externa, com socorro à nacionalidade da moeda, ao local da contratação e jurisdição aplicável, ao local de residência do credor prestamista e ao local do pagamento. Superando toda a discussão doutrinária que permeia o tema, o artigo 3º da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal adotou, de modo sutil, o critério da residência do credor, ao conceituar operação de crédito como “os compromissos assumidos com *credores situados no País ou no exterior*”. Na prática, o Banco Central usou o critério da moeda referida no título até junho de 2015, quando divulgou a Nota Metodológica n. 04, informando que passaria a adotar o critério da residência do credor, de acordo com a sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimento do FMI.<sup>15</sup> Essa classificação espacial da dívida pública serve, precipuamente, aos interesses da Política, orientando as relações internacionais do Brasil no cenário mundial.

Em complemento aos critérios temporal e espacial, o direito pátrio também adota o critério formal para separar a dívida contratual e a dívida mobiliária, correspondendo às duas formas mais tradicionais de acesso ao crédito público. Na contramão dos demais preceitos constitucionais que estão genericamente relacionados à dívida pública, os artigos 182 e 184 da Constituição Federal estipularam, de forma mais detalhada, as condições para a emissão e o resgate dos títulos destinados à desapropriação daqueles imóveis urbanos ou rurais que não cumpriram sua função social. Na esfera infraconstitucional, o artigo 28, II, da LRF conceituou a dívida pública mobiliária como aquela representada pelos títulos da União, dos Estados e dos Municípios, mas, na prática, a emissão dos títulos está concentrada no Tesouro Nacional, pelo menos enquanto os demais entes federativos não saldarem a dívida refinanciada com a União, nos termos da Lei n.

---

<sup>15</sup> Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/nm4bpm6p.pdf>>. Último acesso em: 26 de outubro de 2017.

9.496/97 e da Medida Provisória n. 2185/2001. Além dos empréstimos contratados e dos títulos emitidos, o artigo 28, III, da LRF fixou um conceito amplo de operações de crédito, englobando outros compromissos assumidos por meio de outras formas juridicamente regulamentadas, como o arrendamento mercantil e a aquisição financiada de bens. Daí se depreende que a classificação formal atende, basicamente, às exigências práticas do direito, no ponto em que facilita a análise das formalidades inerentes ao endividamento, revelando, de forma indireta, certo reducionismo teleológico por meio do formalismo jurídico.

Para se ajustar às complexidades e contingências de um mundo cada vez mais dinâmico, a gestão da dívida pública precisou desenvolver outras classificações a partir da conjugação desses critérios temporal, espacial e formal, falando-se, por exemplo, na dívida mobiliária e contratual, de natureza interna e externa. Certamente, a positivação jurídica desses três critérios confere maior grau de segurança e de previsibilidade ao endividamento público, principalmente nos domínios da Contabilidade, da Política e do Direito, mas, ao mesmo tempo, eles podem limitar a margem de livre atuação dos atores envolvidos na gestão do endividamento. Talvez esta seja a razão pela qual o direito positivo brasileiro não tenha avançado na *disciplina legal do critério material ou objetivo*, dispondo, especificamente, sobre o conteúdo e a composição da dívida pública, com seus desdobramentos na forma de dívida bruta ou dívida líquida, o que poderia afetar a flexibilidade e a dinamicidade que são exigidas pela lógica da Economia e do Mercado. No direito pátrio, uma das poucas referências normativas ao critério material está contida no artigo 1º, § 1º, V, da Resolução n. 40/2001, posteriormente repetida no artigo 2º, V, da Resolução n. 43/2001, ao definir a dívida consolidada líquida como “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”. Mesmo assim, questiona-se até que ponto essas resoluções do Senado Federal poderiam dispor sobre a dívida pública no seu aspecto material, por se tratar de matéria reservada à lei complementar, nos termos do artigo 163, II, da Constituição Federal, cabendo-lhes tão somente fixar os limites e as condições de endividamento público.

Diante dessa lacuna normativa, possivelmente fomentada pelo Poder Executivo da União, o Tesouro Nacional e o Banco Central acabam desempenhando um papel relevante na definição daquelas parcelas que compõem a dívida pública, dando origem a vários conceitos que sequer constam dos dispositivos legais e constitucionais, a exemplo da dívida bruta do governo central (DBGC), da dívida líquida do setor público (DLSP) e da dívida fiscal líquida. Na prática, esse arcabouço conceitual interfere na definição da Necessidade de Financiamento do Setor Público, alterando o modo de se calcular a variação do saldo da dívida líquida, conforme as parcelas que são incluídas ou excluídas. Ao editar seu Manual de Finanças Públicas, o Banco Central pareceu ter ignorado a reserva de lei comple-

mentar que está prevista no artigo 163, I e II, da Constituição Federal, estabelecendo algumas premissas que são primordiais para a atual discussão sobre a dívida pública e que, por isso mesmo, deveriam ser submetidas à discussão e à aprovação parlamentar. A título ilustrativo, esse manual define o setor público não financeiro como o conjunto formado pelo governo geral, pelas administrações indiretas, pelas empresas estatais não financeiras das três esferas de governo, pela Itaipu Binacional e pelos fundos que são constituídos por meio das contribuições fiscais e parafiscais. Enquanto o governo geral compreende a Administração Direta da União, dos Estados e dos Municípios, bem como o Sistema Público de Previdência Social, o governo central engloba o Tesouro Nacional, o Banco Central e a Previdência Social.

A partir dessas premissas, a Manual de Finanças Públicas do Banco Central estipula que a dívida bruta do governo geral abrange o total dos débitos das três esferas de governo perante o setor privado, o setor público financeiro, o Banco Central e o restante do mundo, excluindo os débitos de responsabilidade das respectivas empresas estatais. Por sua vez, a dívida líquida do setor público é definida como o saldo líquido que decorre do balanço entre as dívidas e os créditos do Setor Público não financeiro perante o sistema financeiro público e privado, o setor privado não financeiro e o resto do mundo, considerando, ainda, os ativos e os passivos financeiros do Banco Central, sob o argumento de que absorve o impacto negativo da inflação e transfere o saldo positivo para o Tesouro Nacional. Na composição da dívida líquida, o Banco Central considera, por exemplo, os títulos públicos federais, estaduais e municipais em poder do mercado, as dívidas do setor público perante o FGTS, as dívidas securitizadas através dos certificados de privatização e dos títulos da dívida agrária, as dívidas das empresas estatais que foram renegociadas pelo governo federal, as dívidas dos Estados e dos Municípios junto à União, em virtude do refinanciamento previsto na Lei nº 8.727/93 e da reestruturação da dívida externa subnacional, levando ainda em conta o passivo monetário do Banco Central, composto pela base monetária, pelos depósitos judiciais, pelos depósitos compulsórios de poupança e de empréstimo, dentre outras operações ativas e passivas.<sup>16</sup>

Com o tempo, foi necessário realizar alguns ajustes no cálculo da dívida pública, levando à criação do conceito de *Dívida Fiscal Líquida*. De acordo com Aline Dieguez B. de Meneses Silva e Otávio Ladeira Medeiros, esse conceito foi criado em 2001 para se referir às aquelas variações no saldo da Dívida Líquida do Setor Público que não eram consideradas no cálculo do resultado nominal das

---

<sup>16</sup> Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/htmls/infecon/finpub/cap5p.pdf>>. Último acesso: 28 de outubro de 2017.

contas públicas, impondo três tipos de ajustes. O ajuste patrimonial recai sobre os “esqueletos”, com a exclusão daqueles passivos contingentes que já foram reconhecidos e contabilizados no passado. Por sua vez, o ajuste das privatizações leva em conta os efeitos do processo de privatização das empresas estatais, desconsiderando a receita da venda e as dívidas transferidas para o setor privado. Por fim, o ajuste metodológico observa a diferença cambial sobre o estoque da dívida e a diferença entre os conceitos de caixa e de competência.<sup>17</sup> Criado por razões eminentemente práticas, o conceito de Dívida Fiscal Líquida comprova o quanto os órgãos que gerenciam o endividamento brasileiro, como o Banco Central e o Tesouro Nacional, detêm grande margem de flexibilidade na conformação do *critério material ou objetivo da dívida pública*, redefinindo os limites semânticos dentro dos quais se desenvolvem os jogos de linguagens da dívida pública.

Para retratar o desenvolvimento desses jogos de linguagem em torno do endividamento público, vale lembrar que, nos últimos anos, o governo central e o FMI vêm usando conceitos diferentes na apuração da dívida pública brasileira. Ao promover uma análise comparativa dos três principais indicadores do esforço fiscal brasileiro, David Rebelo Athayde e André Coelho Vianna afirmam que a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), principal indicador usado pelo governo brasileiro para sinalizar a solvência do país, não consegue captar o impacto das ações de política fiscal, levando os analistas a optarem pela Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), por evitar as discussões sobre a liquidez dos ativos à disposição do governo. Mesmo a dívida bruta é alvo de divergências, pois o FMI inclui a dívida bruta das estatais. Segundo os autores, a controvérsia sobre a metodologia de cálculo da DBGG atingiu seu ápice em julho de 2013, quando o Ministro da Fazenda solicitou ao FMI que passasse a adotar o indicador oficial do governo, melhorando, indiretamente, a situação fiscal brasileira, pois a DBGG-FMI estava 9 pontos percentuais de PIB acima da DBGG-BC.<sup>18</sup>

Diante desses jogos de linguagem entre os órgãos técnicos nacionais e internacionais, o regime jurídico da dívida pública brasileira insere-se, atualmente, num mosaico semântico que é composto por vários conceitos, critérios, classificações e metodologias, com a difusão de inúmeros relatórios, estudos e reporta-

---

<sup>17</sup> SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo.; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional / Banco Mundial, 2009, pp. 103.

<sup>18</sup> ATHAYDE, David Rebelo; VIANNA, André Coelho. *Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo*. Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512015000200403](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000200403)>. Último acesso em: 18 de outubro de 2017.

gens, cada qual usando um parâmetro distinto na definição e aferição do endividamento. Esse déficit de sistematização e de uniformização da dívida pública nos domínios legais e constitucionais prejudica a discussão do tema na arena democrática. Nessa torre de babel, quem sai perdendo é o cidadão comum, que fica desnortado diante de tantos conceitos, com nítido prejuízo à qualidade da democracia, ampliando o déficit de responsabilização dos gestores públicos e o déficit de controle social em torno da dívida pública. É por isso que se mostra necessário romper as barreiras autopoiéticas que limitam a discussão sobre o endividamento público no Brasil, ressaltando a potencialidade da “regra de ouro” no controle final e qualitativo da dívida pública dentro da arena democrática do orçamento público.

#### **4. A DEMOCRATIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PELA REGRA DE OURO E PELO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Na medida em que a equidade intergeracional confere sentido finalístico aos instrumentos da dívida pública, os empréstimos públicos devem almejar, sobretudo, a consecução de investimentos e de projetos rentáveis que, no futuro, possam gerar novas receitas para o país, permitindo a distribuição temporal do ônus decorrente do endividamento público entre as atuais e as futuras gerações. É por isso que o artigo 167, III, da Constituição Federal de 1988 proíbe a realização de operação de créditos que excedam o montante das despesas de capital, com exceção das operações que forem autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e que forem aprovadas, por maioria absoluta, pelos membros do Poder Legislativo. Dessa maneira, a chamada “regra de ouro” evita a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes, em favor das despesas de capital, impulsionando a fiscalização da dívida pública sob o viés financeiro e orçamentário.

Sob o prisma orçamentário, os recursos obtidos com a operação de crédito ingressam no orçamento público como receita de capital, à qual pode corresponder uma despesa corrente ou uma despesa de capital, garantindo, assim, o equilíbrio entre as receitas e as despesas. Os custos dessa operação de crédito serão diluídos no tempo, prevendo-se uma dotação específica para o pagamento dos juros (despesas correntes) e para a amortização do principal (despesas de capital). Nessa classificação orçamentária entre as despesas correntes e as despesas de capital, podem ocorrer alguns desajustes na aplicação da “regra de ouro”: por um lado, ela desconsidera que existem certas despesas correntes que geram um investimento no capital humano de médio e longo prazo, a exemplo dos gastos públicos relacionados à valorização do magistério; de outro lado, ela qualifica a própria amortização da dívida pública como uma despesa de capital, retroalimentando a margem para a realização das operações de crédito, sem um investimento voltado

para as futuras gerações. Além disso, o balanço orçamentário costuma convergir para uma análise estática entre as receitas e as despesas de um único exercício financeiro, olvidando que, muitas vezes, as contas públicas só fecham por causa de empréstimos e de títulos que são remunerados com juros altíssimos. Daí a relevância do balanço financeiro e patrimonial, ao viabilizar uma análise dinâmica das receitas oriundas do endividamento público.

Sob o prisma financeiro e patrimonial, os recursos oriundos da dívida pública são compreendidos como disponibilidade de caixa, gerando um passivo na contabilidade. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o passivo corresponde àquela obrigação presente que deriva de evento passado e que se extingue com a saída de recursos, decorrendo da lei ou de obrigação assumida perante terceiros. Mas, na medida em que os empréstimos têm sido tradicionalmente associados às obrigações voluntariamente assumidas pelo Poder Público, existe uma forte tendência de que sejam menosprezadas aquelas parcelas da dívida pública que decorram das obrigações legais, deixando de incluir tais passivos no cálculo dos limites de endividamento, com a ampliação artificial do crédito público. É o que apontou o Tribunal de Contas da União, ao realizar uma auditoria sobre a gestão da dívida pública federal, destacando o risco decorrente das falhas na contabilização dos passivos contingentes. Segundo o TCU, as contas anuais de 2013 revelaram que o passivo da União estava subavaliado em mais de um trilhão de reais, em virtude da ocultação dos déficits atuariais e das contingências relacionadas às demandas judiciais, demonstrando a fragilidade do Anexo de Riscos Fiscais da LDO.<sup>19</sup> Nesse ponto, não se pode olvidar que a dívida fundada é um passivo financeiro ou permanente, nos termos do artigo 105, §§ 4º e 5º, Lei n. 4.320/64, que também pode decorrer de uma obrigação legal, como evidencia o artigo 30, § 7º, da LRF, ao considerar no cálculo dos limites da dívida consolidada os precatórios judiciais que não foram pagos durante a execução do orçamento em que eles foram incluídos. Além de resguardar o princípio da prudência contábil, essa interpretação favorece a inclusão, na dívida consolidada, do déficit apurado na aplicação dos gastos mínimos com a educação e a saúde, na qualidade de obrigação constitucional, colocando os limites do endividamento público a serviço dos direitos sociais.

Esses desajustes revelam que é preciso avançar no controle orçamentário e patrimonial das receitas de capital que são decorrentes dos empréstimos públicos, principalmente se for levado em conta que o orçamento público consiste num sistema de vasos comunicantes que facilita a transferência, transposição e o rema-

---

<sup>19</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1798/2015* – Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro, sessão 22.7.2015 (Processo TC-028.192/2014-1).

nejamento interno das receitas e das despesas. A título ilustrativo, suponha-se que determinado Estado tenha firmado um empréstimo público com o BIRD, visando à construção de reservatórios de água potável. A princípio, essa operação de crédito estaria alinhada às diretrizes da “regra de ouro” (art. 167, III, CF/88), pois sua finalidade consistiria no financiamento de uma despesa de capital com investimentos. Depois de inseridas no orçamento público, essas receitas de capital foram transferidas para a sociedade de economia mista que é responsável pelo fornecimento de água potável, por força de um convênio por meio da qual ela se comprometeu a executar as obras necessárias. Ocorre que, ao longo da execução orçamentária, as receitas foram contingenciadas para gerar um superávit na empresa estatal, com o propósito específico de atrair novos acionistas, na expectativa de que os novos recursos possam solucionar a déficit fiscal da empresa. Para efeitos formais, a operação de crédito ainda estaria atrelada à transferência de capital, tornando formalmente desnecessário o avanço no rastreamento das receitas oriundas desse empréstimo público.

Disso se infere que a “regra de ouro” tem sido aplicada, basicamente, no controle formal e quantitativo das operações de crédito, quando se verifica o cumprimento das condições legais e dos limites globais. É por isso que, em complemento ao controle quantitativo, deve-se fortalecer o controle final e qualitativo das operações de crédito, rastreando a aplicação dos recursos obtidos, com a finalidade de verificar a distribuição equitativa do ônus decorrente da dívida pública entre as diferentes gerações, em atenção à equidade intergeracional. Nessa empreitada, devem ser investigados não só os interesses sociais e econômicos que motivaram o pedido de autorização legislativa prévia e o parecer técnico a ser remetido para o Ministério da Fazenda, mas também a finalidade específica a que estão atrelados os empréstimos contratados e os títulos emitidos, como evidenciam os títulos vinculados à rolagem da dívida externa (BIB) ou à desapropriação dos imóveis rurais (TDA).<sup>20</sup> Dessa forma, será possível restabelecer o nexo causal entre a dívida contraída e o interesse público subjacente, permitindo o socorro ao instrumento mais adequado de endividamento público, conforme a finalidade almejada em cada situação. Neste ponto, vale ressaltar que a dívida oriunda dos contratos que são firmados com as organizações internacionais geralmente está atrelada aos investimentos de longo prazo, ao passo que a dívida oriunda dos títulos tem funcionado como instrumento de política monetária, na medida em que servem para cobrir as insuficiências de caixa, o que pode indicar um baixo compromisso com a equidade intergeracional.

---

<sup>20</sup> CATAPANI, Márcio F. *Títulos públicos*. Natureza jurídica e mercado. São Paulo: Quartier Latin, 2014, pp. 369-421.

Para agravar esse déficit intergeracional, o Tribunal de Contas da União constatou que a maior parte da dívida pública federal, avaliada em R\$ 2.295,9 bilhões, é composta pela dívida pública mobiliária interna, fixada na casa dos R\$ 2.183,6 bilhões. Além disso, TCU também apontou os riscos de liquidez da dívida, pois o “colchão de liquidez” que garante o pagamento das dívidas vencidas caiu de seis meses para apenas três meses, reforçando o alto custo do serviço da dívida, já que o Brasil está entre os três países emergentes que apresentam a maior despesa com taxa de juros nominais em relação ao PIB. Neste ponto, a Corte de Contas frisou o risco de sustentabilidade do crédito público, tendo em vista a falta de superávit primário para diminuir a proporção da dívida bruta com relação ao PIB, uma vez que, nos últimos anos, o resultado primário tem diminuído e o pagamento dos juros nominais tem aumentado, de maneira a comprometer o resultado nominal. Quanto à contabilização dos custos atrelados à dívida pública, essa auditoria operacional salientou o risco causado à transparência em virtude da falta de consolidação e de quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de “esqueletos” que podem impactar a dívida total. Para o TCU, os “esqueletos” são passivos com pagamentos postergados, sem reconhecimento ou contabilização como dívida pública, como ocorreu nas “pedaladas fiscais”, qualificando-se como operação de crédito vedada, nos termos do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>21</sup>

Esse levantamento do Tribunal de Contas da União indica a existência de dois grandes obstáculos para a democratização da dívida pública. Por um lado, o governo federal tem substituído a rigidez contratual pela dinamicidade dos títulos públicos, pois sua gestão permite o resgate antecipado nos momentos de prosperidade ou, inversamente, a rolagem da dívida pública nas situações de recessão, de modo que o Banco Central e ao Tesouro Nacional conseguem alterar os contornos da Necessidade de Financiamento do Setor Público sem o crivo da discussão democrática. De outro lado, o governo federal tem se valido das diferenças metodológicas entre o “critério acima da linha” e o “critério abaixo da linha” para camuflar aqueles “esqueletos” que podem impactar a sustentabilidade do critério público. Enquanto o TCU inclui, no cálculo da dívida, os passivos que não foram contabilizados, o Banco Central exclui os passivos que já foram contabilizados nos anos anteriores, revelando a existência de uma diferença semântica muito sutil no próprio conceito de “esqueletos”, de modo a alterar as dimensões da dívida pública.<sup>22</sup> Nesse contexto, as leis orçamentárias podem ser grandes

<sup>21</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1798/2015* – Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro, sessão 22.7.2015 (Processo TC-028.192/2014-1).

<sup>22</sup> Segundo o glossário do Banco Central, o ajuste patrimonial “engloba o reconhecimento de dívidas do setor público geradas no passado (“esqueletos”) e que já produziram impacto macroe-

aliadas na luta pela democratização da dívida pública, viabilizando a discussão do tema nas audiências públicas e nas deliberações parlamentares.

Ao abordar sustentabilidade do crédito público na ótica intergeracional, Fernando Facury Scaff afirma que o endividamento excessivo pode causar efeitos comparáveis aos danos ambientais, pois ambos violam os interesses difusos da sociedade, sem precisar a quantidade de pessoas lesionadas, prejudicando as futuras gerações. Por isso, o autor defende que o orçamento público deveria fixar, em valores exatos, o quanto o Brasil gastaria com o pagamento de juros no período anual ou quadrienalmente, “*e não, como é feito, orçar pelo ‘saldo’ apurado, comprimindo todas as despesas através do sistema de contingenciamento, para que o superávit primário corresponda ao montante de juros a pagar*”.<sup>23</sup> Nessa esteira, causa espanto o fato de o Plano Plurianual geralmente não prever uma rubrica específica para a o pagamento da dívida, demonstrando o déficit do planejamento orçamentário no que tange à gestão da dívida pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas discussões sobre o endividamento público, os jogos de linguagem desempenham um papel fundamental no discurso político, na medida em que eles permitem a alteração casuística dos critérios de definição e de apuração da dívida, com prejuízo à discussão democrática do tema na arena pública. Nesse sentido, constata-se que o governo brasileiro, principalmente a União, tem tirado proveito da multiplicidade de metodologias e classificações relacionadas à dívida pública. Por um lado, no momento de contratar as operações de crédito, prevalece o conceito restrito de dívida pública, segundo o critério “abaixo da linha”, considerando, de forma prioritário, os instrumentos jurídicos que denotam o exercício da autonomia da vontade pelo Poder Público, em detrimento dos passivos contingenciais que decorrem do déficit acumulado, de modo a ampliar, artificialmente, os limites do endividamento público. Por outro lado, no momento de limitar os gastos sociais, prevalece o conceito amplo de dívida pública, segundo o critério “acima da linha”, levando em conta não somente a dívida pública contratual e

---

conômico; os efeitos do processo de privatização de empresas (receitas de venda e transferências de dívidas para o setor privado); e o ajuste metodológico da dívida do setor externo, devido à conversão dos saldos pela taxa de câmbio de final do período e dos fluxos pela taxa de câmbio média do mês” (Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/GLOSSARIO>>. Último acesso em 31 de dezembro de 2017).

<sup>23</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Crédito Público e sustentabilidade financeira*. Revista Direito à Sustentabilidade. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n. 1, For do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, 2014. p. 34-47.

mobiliária, mas também o resultado nominal das contas públicas, como mostra a discussão sobre a reforma da Previdência Social.

Como essas divergências conceituais tem se mostrado instrumentalmente relevantes para o discurso político, a definição da dívida pública precisa encontrar balizas seguras naqueles critérios temporais, formais e materiais que já fixados no plano legal e constitucional, devendo recair um controle redobrado sobre o critério material, uma vez que a composição da dívida pública tem sido definida por órgãos técnicos, como o Banco Central e o Tesouro Nacional, de acordo com as contingências internas do sistema da dívida pública. Trata-se, então, de superar a definição autorreferencial da dívida pública, que tem se pautado, prioritariamente, no exercício da autonomia da vontade e na necessidade de financiamento do setor público. Nessa empreitada, o orçamento público permite a discussão democrática sobre as finalidades atreladas à dívida pública, complementando a análise realizada com base nos pedidos de autorização legislativa prévia e nos pareceres remetidos para o Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer o controle qualitativo pela “regra de ouro” e a contabilização dos passivos, na medida em que eles repercutem na sustentabilidade financeira de médio e de longo prazo. Com tais medidas, será possível promover a distribuição temporal do ônus decorrente do endividamento público entre as atuais e as futuras gerações, com o resguardo da equidade intergeracional.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. São Paulo: FDUSP, Dissertação de Mestrado, 2012.
- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007.
- ATHAYDE, David Rebelo; VIANNA, André Coelho. *Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo*.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. In *Boletim de Ciências Econômicas XLIX*, Coimbra, 2006, pp. 3-23.
- CATAPANI, Márcio F. *Títulos públicos*. Natureza jurídica e mercado. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. SP: Companhia das Letras, 2007.

GORDILLO, A. El Contrato de Crédito Externo. *In: GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. 1ª ed. Buenos Aires: FDA, 2013, vol. 7.

OCTAVIANI, Alessandro. A Bênção de Hamilton na Semiperiferia: Ordem Econômico-Social e os Juros da Dívida Pública Interna. *In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 12, n.57, 2004.

SCAFF, Fernando Facury. *Crédito Público e sustentabilidade financeira*. Revista Direito à Sustentabilidade. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n. 1. Foz do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, 2014.

SILVA, Aline Diegues B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. *In: SILVA, Anderson Caputo.; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Orgs.). Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: STN / Banco Mundial, 2009.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. “Control of subnational government borrowing”. *In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. 3. ed. Tradução de Marcos G. Montagnoli. Petrópolis: Vozes, 2004.



# SISTEMA NORMATIVO DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL

**Paulo Cezar Neves Junior**

Doutorando pela Universidade de São Paulo. Mestre pela PUC/SP. Especialização na Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-graduado em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Foi Técnico Judiciário, Analista Judiciário e Defensor Público Federal. Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária de São Paulo (2016-2018). Atualmente é Juiz Federal em São Paulo/SP e Professor de Direito Financeiro e Processual Civil no Curso FMB.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Dívida pública – 2. A Constituição Federal e a dívida pública – 3. Leis complementares e a dívida pública – 4. Leis ordinárias – 5. Normas infralegais – Conclusões – Referências.

## INTRODUÇÃO

Mesmo envolvendo vultosas quantias e uma preocupante evolução na história de nosso país<sup>1</sup>, a dívida pública é um dos temas mais complexos e pouco estudados do Direito Financeiro no Brasil.

No entanto, o conhecimento, a transparência e o regramento da dívida pública são extremamente relevantes para a eficiência do gasto governamental, para o controle da Administração Pública e para o próprio desenvolvimento econômico do país.

Diante disso, o presente estudo busca apresentar uma análise da estrutura normativa a que está submetida a dívida pública em nosso ordenamento jurídico como forma de contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos a respeito no Brasil.

Afinal, a falta de conhecimento e de um tratamento legislativo sistematizado e adequado da dívida pública em nosso país tem provocado uma série de problemas que assim podem ser sintetizados: a) impossibilidade de um controle social efetivo da atividade financeira do Estado; b) endividamento cada vez mais elevado dos entes públicos, que se utilizam de manobras orçamentárias para se afastarem das limitações legais impostas a tais atividades; c) prejuízos a uma melhor distribuição dos recursos financeiros do Estado normalmente em detrimento da população mais carente; d) a ausência de regramento vem sendo substituída por excessiva regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil (BACEN), disciplinando a realização de operações com títulos públicos no mercado aberto, que tem como principal objetivo assegurar liquidez, a qualquer momento, para as aplicações da espécie; e e) o BACEN foi criando restrições operacionais para as instituições que operam no “open-market” na negociação desses papéis, principalmente quanto à garantia de liquidez, o que passou a dificultar o alongamento do perfil de prazo das aplicações e, como consequência, da própria dívida.

Para alcançarmos nossos objetivos, partindo de uma análise constitucional, passaremos a identificar as principais normas que tratam da dívida pública em nosso país, buscando estruturar, ao final, o sistema normativo que rege a matéria.

---

<sup>1</sup> “A dívida bruta do setor público consolidado avançou de R\$ 4,450 trilhões em fevereiro para R\$ 4,527 trilhões um mês depois. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a dívida passou de 70,6% para 71,6% do PIB, novo recorde. A previsão do Banco Central (BC) era de alta para 71,1%. Para 2017, a projeção é de 76,2% do PIB” (disponível em [www.valor.com.br/brasil/4951974/divida-bruta-do-setor-publico-bate-716-do-pib-e-tem-novo-record](http://www.valor.com.br/brasil/4951974/divida-bruta-do-setor-publico-bate-716-do-pib-e-tem-novo-record). Verificado em 14/10/2017).

Com isso, acredita-se estar contribuindo para uma melhor compreensão desta importante atividade financeira do Estado.

## 1. DÍVIDA PÚBLICA

A dificuldade para a compreensão da dívida pública começa já na utilização da própria expressão.

Em várias passagens, observamos o uso das expressões “crédito público”, “empréstimo público” e “dívida pública” como sinônimas<sup>2</sup>, mas precisamos fazer as devidas distinções para estabelecermos os limites necessários à compreensão mais exata das normas aplicáveis à dívida pública em nosso país.

Kiyoshi Harada diz que “dívida pública nada mais é do que o volume de recursos financeiros obtidos por um ente público, dentro de um determinado período, sob condição de devolver, em geral, acrescido de juros, e dentro de certo prazo estabelecido”<sup>3</sup>.

Como se vê, essa definição de Harada aparenta colocar a dívida pública como sinônimo de empréstimo público.

Já para José Mauricio Conti, dívida pública “compreende o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público”<sup>4</sup>.

Na verdade, como em toda Ciência, devemos ter também no Direito uma precisão no uso das expressões a fim de evitarmos confusões técnicas.

Assim, seguindo o que se utiliza no âmbito do Direito Privado, em especial no estudo das Obrigações, a distinção entre crédito, empréstimo e dívida também deve ser feita no Direito Público e, neste ponto, é mister que o Direito Financeiro passe a ter mais precisão no uso das expressões mencionadas.

---

<sup>2</sup> O próprio sítio do Ministério do Planejamento usa a expressão com esse indicativo de sinônimo de empréstimo público. Confira: “Dívida pública é a dívida contraída pelo governo com entidades financeiras ou pessoas da sociedade para financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividade, o crédito e o consumo ou, ainda, captar dólares no exterior. A dívida pública se subdivide em dívida interna e dívida externa. Os principais credores do setor público são, normalmente, bancos públicos e privados que operam no País, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países” (In: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-divida-publica>. Verificado em 20/10/2017).

<sup>3</sup> “Responsabilidade Fiscal”. São Paulo: Juarez de Oliveira, 202, p. 134.

<sup>4</sup> “Direito Financeiro na Constituição de 1988”. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988, p. 70.

Nesse passo, Cesar Andrade faz interessante estudo apontando para o caminho a ser seguido nesta área do Direito<sup>5</sup>. Assim, sintetizando as ideias de Andrade, podemos dizer que crédito público está relacionado à “ideia de confiança ou fé de que determinada pessoa cumprirá seus deveres e obrigações, bem como de que esta pessoa possui os meios econômicos ou capitais disponíveis para tanto”<sup>6</sup>. Dessa maneira, crédito público é uma aptidão política, econômica, jurídica e moral de um ente público para obter empréstimos. Por sua vez, empréstimo público, nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira, é “o contrato administrativo pelo qual o Estado recebe determinado valor que se obriga a pagar, na forma por ele estipulada”<sup>7</sup>. Finalmente, dívida pública, pode ser definida como o conjunto de obrigações financeiras nas quais o ente público ocupa o polo passivo<sup>8</sup>. Eventuais restrições a esta definição doutrinária mais ampla podem existir, dependendo de limitações feitas pelo doutrinador ou pelo legislador, como, por exemplo, quando se fala em dívida pública externa (obrigação contraída com credor estrangeiro – art. 163, II, da Constituição Federal) e dívida pública consolidada (art. 52, VI, da Constituição Federal).

Dívida pública como sinônimo de conjunto de obrigações do ente público é o sentido que utilizaremos neste trabalho para análise do regramento jurídico da dívida pública brasileira. Assim, não somente as obrigações decorrentes de empréstimo público integram-na, mas também as oriundas de oferta de títulos públicos, restos a pagar ainda não quitados, precatórios etc.

Partindo desta definição, passamos a analisar o arcabouço normativo existente em nosso ordenamento jurídico, começando pela Constituição Federal.

## 2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A DÍVIDA PÚBLICA

De pronto, não é demais lembrar que, tratando-se de atividade do Estado, contrair dívida pública é conduta que deve sempre observar os princípios da Ad-

---

<sup>5</sup> ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. “O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos Entes da Federação”. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

<sup>6</sup> *Idem. Ibidem*, p. 20

<sup>7</sup> “Curso de Direito Financeiro”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 581.

<sup>8</sup> Alguns doutrinadores, como Ricardo Lobo Torres, entendem de forma diferente. Nas palavras de Torres, o conceito de dívida pública no Direito Financeiro seria diferente porque abrangeria apenas “os empréstimos captados no mercado financeiro interno e externo, através de contratos assinados com os bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral. Estende-se, ainda, à concessão de garantias e avais, que potencialmente podem gerar endividamento” (“Curso de Direito Financeiro e Tributário”. Rio de Janeiro: Renovar, 14<sup>a</sup> ed., 2007, p. 217).

ministração Pública elencados essencialmente no art. 37 da Constituição Federal, ou seja, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No mais, como alicerce do sistema normativo da dívida pública, a Constituição Federal define a competência legislativa para tratar da matéria, determinando competir ao Congresso Nacional dispor a respeito dela (art. 48, II), bem como sobre o “montante da dívida mobiliária federal” (art. 48, XIV).

Ademais, compete privativamente ao Senado Federal tratar de temas sensíveis relacionados à dívida pública, devendo (art. 52, V a IX):

- 1) autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- 2) fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- 3) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- 4) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
- 5) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Mas a Constituição Federal vai além de definir regras de competência a respeito da dívida pública, estabelecendo, aliás, muitas regras materiais específicas sobre o tema.

Vejamos.

De acordo com a Constituição Federal, a União está proibida de tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 151, II, da CF/88).

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União (art. 74).

Ainda, a Constituição Federal proíbe “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo

Poder Legislativo por maioria absoluta”, bem como “a concessão ou utilização de créditos ilimitados” (art. 167, III e VII).

O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros (art. 164, § 2º).

Quando cuida da chamada política urbana, a Constituição Federal permite aos municípios que, por meio de lei específica para área incluída no plano diretor, exija, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação. Esta última poderá ser paga com utilização de títulos da dívida pública emitidos após prévia aprovação pelo Senado Federal, “com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (art. 182, § 4º).

De outra banda, tratando da política agrícola e fundiária, a Constituição Federal atribui à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, e, para isso, autoriza a emissão de títulos públicos (dívida agrária) para realizar prévia e justa indenização, “com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei” (art. 184, “caput”). Para tanto, a lei orçamentária deverá fixar anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício (art. 184, § 4º).

Cuidando de regras para a Assistência Social, a Constituição Federal permite aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, mas proíbe a utilização de tais recursos para o pagamento de serviço da dívida (art. 204, § único).

Tratando do tema Cultura, a Constituição Federal traz algo semelhante ao permitir aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, mas proibindo também a utilização de tais recursos para pagamento de serviço da dívida (art. 216, § 6º).

A União é proibida de, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta (art. 234).

Quando a Constituição Federal instituiu o parcelamento de precatórios, autorizou às entidades devedoras que emitissem títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento (art. 33, § único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Após definir competências e estipular algumas regras específicas para a dívida pública, a Constituição Federal, em seu art. 163, determina que caberá à Lei Complementar tratar de alguns aspectos relevantes do tema, devendo dispor sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; sobre emissão e resgate de títulos da dívida pública; bem como sobre operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No âmbito da legislação ordinária, a Constituição Federal permite que a lei orçamentária anual trate da contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (art. 165, § 8º).

Por outro lado, ainda que admitidas em geral, eventuais emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem nunca poderão incidir sobre o “serviço da dívida” (art. 166, § 3º, II, “b”).

Finalmente, destacamos que a Constituição, considerando os nefastos efeitos do não cumprimento das obrigações financeiras pelo Estado, determina que a falta de pagamento da dívida pública fundada (aquela com prazo de resgate superior a 12 meses) pode ensejar a drástica medida da intervenção. Há sutil diferença entre as hipóteses de intervenção federal e estadual:

- a) intervenção federal (União nos Estados e no Distrito Federal). Requisitos: suspensão do pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
- b) intervenção estadual (estados nos municípios). Requisitos: deixar de ser paga a dívida fundada por dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

Assim, vemos que a Constituição Federal, em síntese, define princípios administrativos aplicáveis à dívida pública, fixa competências legislativas a respeito, estabelece regras de conduta diretamente ligadas a essa atividade, incluindo sanção extrema de intervenção para casos de descumprimentos, bem como deixa para leis complementares e ordinárias o complemento do sistema normativo respectivo.

Vejamos, então, o que a leis complementares dizem a respeito.

### 3. LEIS COMPLEMENTARES E A DÍVIDA PÚBLICA

A Lei n. 4.320/64 foi recepcionada como lei complementar por nossa Constituição Federal de 1988, tratando de normas gerais de direito financeiro.

Logo em seu início (art. 3º), determina que a Lei Orçamentária deverá prever todas as receitas, inclusive as decorrentes de operações de crédito autorizadas em lei, mas excepciona as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. Aliás, diz expressamente que a Lei Orçamentária poderá autorizar o Executivo a “realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa” (art. 7º). O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis poderá ser incluído na receita quando especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo de forma que possa o Poder Executivo realizá-las no exercício (art. 7º, § 2º).

Além disso, essa Lei classifica como receitas de capital “as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas” (art. 11, § 2º) e como despesas de capital as utilizadas para amortização da dívida pública, definindo como despesas correntes os pagamentos de juros da dívida pública (art. 13).

Determina, ainda, que a “dívida flutuante” engloba os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; os serviços da dívida a pagar; os depósitos; e os débitos de tesouraria (art. 92).

Diz que a “dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos”, a qual deverá ser escriturada de forma a permitir identificar a “posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros” (art. 98 e seu § único).

Define que, no Balanço Patrimonial, o passivo financeiro deve compreender as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária, mas também deve englobar o passivo permanente, que compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (art. 105, §§ 3º e 4º).

Quanto à legislação ordinária (leis orçamentárias), determina que a proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo deve conter “mensagem” que conterà, dentre outras coisas, uma “exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis” (art. 22).

Também estabelecendo normas gerais de finanças públicas, mas com foco na responsabilidade na gestão fiscal, a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz importantes regras sobre a dívida pública.

Começa já dizendo que a responsabilidade fiscal pressupõe uma atuação planejada e transparente, sujeita “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” (art. 1º, § 1º).

Após, a Lei de Responsabilidade Fiscal destina um amplo capítulo ao tema da dívida pública (arts. 29 a 42), tratando, inicialmente, de definições básicas a respeito para, após, cuidar dos limites dessa dívida, das operações de crédito e de suas garantias.

Nessa linha, a chamada Dívida Pública Consolidada ou Fundada – para a LRF é a soma do seguinte:

- a) montante total das obrigações financeiras do ente federativo, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e das operações de crédito, todas para amortização em prazo superior a doze meses;
- b) operações de crédito de prazo inferior a 12 meses, mas cujas receitas tenham constado do orçamento;
- c) emissão de títulos de responsabilidade do BACEN.

Esta definição legal de dívida pública consolidada ou fundada difere da classificação feita pela doutrina quanto ao prazo do débito público, distinguindo-o entre dívida flutuante e dívida fundada ou consolidada. Também modifica um pouco a definição de dívida fundada feita pela Lei n. 4.320/64.

Dívida pública mobiliária, de acordo com a LRF, é a representada por títulos emitidos pela União, incluindo os do BACEN, Estados e Municípios.

A LRF proíbe a contratação de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por meio de fundo ou de sua administração indireta, salvo se realizada por instituição financeira estatal (discute-se a constitucionalidade do dispositivo diante da autonomia dos Estados/DF e Municípios, mas o STF tem entendido possível tal limitação pela LRF, cf. ADI-MC 2.250). Possível a aquisição de títulos da dívida pública da União pelos demais entes federativos.

Proibiu, ainda, a operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente federativo que a controla.

Quanto aos restos a pagar, a LRF, para evitá-los no fim do mandato, determina que a partir de 1.º de maio do último ano do mandato não se pode contrair obrigação de despesa que:

- a) não possa ser cumprida integralmente naquele ano;
- b) tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para tanto.

Para permitir um melhor controle das contas públicas, a LRF determina que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve ter um “Anexo de Metas Fiscais”, no qual serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º, § 1º).

Quanto à Lei Orçamentária Anual, a LRF diz que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão dela. Já eventual refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional. Define que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica (art. 5º, §§).

De acordo com a LRF (art. 30), o Presidente da República deve encaminhar propostas para fixação de limites para a dívida pública, sendo ao:

- I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;
- II – Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

Destaque-se que a LRF criou regra importante para o controle da dívida pública ao definir que “os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites” (§ 7º do art. 30).

A LRF veda operação entre entes de nível diverso (excetuam-se desta vedação as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades de administração indireta, que não se destinem a finan-

ciar, direta ou indiretamente, despesas correntes; refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente; a vedação da LRF não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades).

Veda, também, a realização de operação com ente controlado.

De outra banda, a LRF equipara a operações de crédito e veda: a) a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; b) o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; c) a assunção direta do compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite a aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; d) a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

De acordo com a LRF, o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

Ademais, sem prejuízo das atribuições do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão encargos e condições de contratação, bem como saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária (representada por títulos emitidos pela União, Estados e Municípios) ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende as condições e limites estabelecidos.

A operação realizada com a infração do disposto na LRF será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

No mais, as garantias em operações de crédito internas e externas prestadas por um ente da Federação a outro está condicionada ao oferecimento de contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia.

As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, não poderão conceder garantia, com exceção da garantia de em-

presa controlada à subsidiária ou controlada sua, ou a garantia prestada por instituição financeira à empresa nacional.

Essa proibição não se aplica à garantia prestada (i) por instituições financeiras estatais, e (ii) pela União a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto a operações de seguro de crédito à exportação.

A Lei Complementar n. 148/2014 alterou a LRF, dispondo sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, e dando outras providências.

Verifica-se, assim, uma preocupação muito grande da legislação complementar em fazer definições e estabelecer regras de controle, de transparência e de organização do endividamento público.

#### **4. LEIS ORDINÁRIAS**

De acordo com a Constituição Federal, cabe à lei ordinária, em matéria de dívida pública, essencialmente dispor sobre políticas de crédito (art. 22, VII), leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), bem como sobre o montante da dívida mobiliária federal (art. 48, XIV).

Em verdade, observa-se que a própria Constituição Federal e suas leis complementares abrangem muito da regulamentação da dívida pública, sendo menor a relevância das leis ordinárias neste tema.

Como leis ordinárias federais que tratam do assunto, podemos citar a Lei n. 9.496/97, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal; e a Lei n. 10.179/2001, que dispõe sobre os títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, consolidando a legislação em vigor sobre a matéria.

No entanto, são as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, que, como leis ordinárias, mais tratam da dívida pública em nosso ordenamento.

Há, de outro lado, uma outra importante fonte normativa em matéria de dívida pública no Brasil: as normas infralegais.

#### **5. NORMAS INFRALEGAIS**

Vejamos as diversas normas infralegais que cuidam do endividamento público no Brasil

O Senado Federal editou uma série de resoluções a respeito.

Atualmente, a Resolução SF n. 48/2007 é que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Em linhas gerais, apresenta algumas definições, cuida de vedações expressas, impõe limites e condições para a realização de operações de crédito, bem como para prestação de garantias pelo Poder Público.

Dentre as definições, diz que operações de crédito, para os efeitos desta Resolução, são “os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (art. 3º).

Ficam ainda equiparadas às operações de crédito:

- I – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- II – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;
- III – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços (art. 3º).

Dentre as vedações impostas à União, destacam-se: a do o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; a da assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; a da assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços; e a da concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, não autorizados na forma de lei específica que regule exclusivamente as matérias retroenumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição (art. 5º).

Quanto aos limites para a realização de operações de crédito interno e externo, a União não poderá realizá-las em nível superior a 60% (sessenta por cento) da sua receita corrente líquida e o montante da sua dívida consolidada não pode-

rá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto em resolução específica.

Tratando-se de operações de crédito externo, estão estas sujeitas à aprovação específica do Senado Federal, excluído o Banco Central do Brasil, bem como as garantias concedidas pela União a operações de mesma natureza, inclusive aditamento a contrato relativo à operação de crédito externo que preveja a elevação dos valores mutuados ou financiados ou a redução dos prazos de pagamento.

No que pertine às garantias concedidas pela União, não poderão superar 60% (sessenta por cento) da sua receita corrente líquida.

O Tesouro Nacional é quem emite os títulos públicos. Isso é feito por ofertas públicas competitivas (leilões) com a participação direta de instituições financeiras, mas também por meio de emissões diretas para finalidades específicas, definidas em leis (emissões não competitivas) ou por vendas diretas a pessoas físicas, por meio do Programa Tesouro Direto.

Ademais, a Secretaria do Tesouro Nacional é quem publica o chamado “Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público”, que é imposto à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Portaria Conjunta STN/SOF n. 02, de 22 de dezembro de 2016; Portaria STN n. 840, de 21 de dezembro de 2016), cujos objetivos são:

- a) aprimorar os critérios de reconhecimento de despesas e receitas orçamentárias;
- b) instituir instrumento eficiente de orientação comum aos gestores nos três níveis de governo, mediante consolidação, em um só documento, de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas e despesas orçamentárias;
- c) elaborar demonstrativos de estatísticas de finanças públicas em consonância com os padrões e regras estabelecidas nos acordos e convênios internacionais de que a União for parte;
- d) proporcionar maior transparência sobre as contas públicas e uniformizar a classificação das receitas e despesas orçamentárias.

Portanto, verifica-se que as normas infralegais também possuem um papel importante no sistema normativo da dívida pública no Brasil, tornando-o complexo e de difícil compreensão em sua totalidade.

## **CONCLUSÕES**

Um Estado Democrático de Direito deve ter como fundamento e objetivo o cumprimento integral de seu próprio sistema normativo, sendo então inconcebí-

vel o desconhecimento de normas, principalmente referentes ao controle dessa importante atividade financeira ligada à dívida pública.

Nesse contexto, vimos que a Constituição Federal e as leis complementares no Brasil contemplam a maioria das normas aplicáveis ao endividamento público, ficando papel reduzido nesta seara para as leis ordinárias e para as normas infralegais.

Não obstante, há uma quantidade muito grande de normas a respeito da dívida pública no Brasil e todas pulverizadas em órgãos de diferentes níveis e de distintos entes federativos (lembre-se de que leis ordinárias poderão existir também no âmbito dos estados e dos municípios).

Assim, o conhecimento da matéria para a população em geral, mas também para leitores especializados não é tarefa fácil, dificultando o controle, o acompanhamento e mesmo o aperfeiçoamento dessa atividade que, como visto, movimenta trilhões de reais em nosso país.

Por isso, na esteira do que se observa com o “Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público”, evidencia-se a necessidade de uma organização mais eficiente e transparente da matéria, que poderia ser condensada em verdadeiro código específico em cada ente federativo dentro de suas competências constitucionais.

Afinal, condensar as normas aplicáveis à dívida pública em poucos instrumentos é medida importante para uma melhor compreensão da matéria, mas também para um controle técnico e social mais efetivo e para facilitar o aperfeiçoamento constante das normas com menos riscos de incongruências e incompatibilidades entre elas.

Já é tempo do tema ser tratado com mais sistematização e seriedade em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 2 ed. São Paulo: Ed. Forense, 2005.

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos Entes da Federação*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007.

ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. Editora Revista dos Tribunais, 1973.

BRANDÃO, Carlos. *Fórum sobre a Dívida Pública – Resumo de sua Conjuntura Atual*. Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 18/1997 | p. 301-304 | Jan-Mar./1997.

- CONTI, José Mauricio. *Devo, não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública*. Conjur, 17/10/2017. In: <https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica#author>.
- CONTI, José Mauricio. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988.
- CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- CORIGLIANO, Rogério de Menezes. *Empréstimos públicos*. São Paulo: FDUSP (Dissertação de Mestrado), 2003.
- DARÓS, Leandro Luís; PEREIRA, Adriano de Souza. *Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público–NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública*. In: Congresso USP de Iniciação Científica, 2009.
- FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- HARADA, KIYOSHI. *Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 202.
- LEITE, Marcel Guedes; ARVATE, Paulo Roberto. *Uma visão institucional para a dívida pública no Brasil*. Revista de Economia Política, v. 22, n. 4, p. 88, 2002.
- LIMA, Gerson P. *Dívida Pública: a Intervenção Permanente do Estado na Economia*. Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 12/1995 | p. 236-242 | Jul.-Set. 1995.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A flexibilidade da execução orçamentária*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública*. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Os Fundamentos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal n 101/2000*. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001.
- MENDONÇA, Félix. *A dívida pública brasileira*. Relator Deputado Félix Mendonça; equipe técnica: Consultor Legislativo César Costa Alves de Mattos, coordenador, Consultor Legislativo Alberto Pinheiro de Queiroz Filho, Consultor Legislativo Edilberto Carlos Pontes Lima. — Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PINTO, Élide Graziane. *Controle da Administração do Endividamento Público*. Belo Horizonte: UFMG (Tese de Doutorado), 2006.

SADDI, Jairo. *Alguns Aspectos Legais e Históricos do Financiamento da Dívida Pública no Brasil*. Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 17/1996 | p. 230-235 | Out-Dez/1996.

SADDY, André. *Lei de responsabilidade fiscal e democratização da gestão pública*. Jus Navigandi, 2002.

SILVA, Anderson Caputo.; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/ Banco Mundial, 2009.

TORRES, Heleno T. *Direito Constitucional Financeiro. Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 14ª ed., 2007.

#### Sítios na internet

<http://www.portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/divida-publica/>

<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/default.asp>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida-publica-federal>



## A DÍVIDA NA CONTABILIDADE PÚBLICA

**Cesar Augusto Seijas de Andrade**

Mestre e doutorando em Direito Financeiro pela  
Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo.

### SUMÁRIO

Introdução – 1. Noções gerais sobre a contabilidade pública: aspecto orçamentário e patrimonial – 2. Do registro da dívida na contabilidade orçamentária – 3. Do registro da dívida na contabilidade patrimonial – 4. Exemplo prático – 5. Breve análise de demonstrativos da contabilidade orçamentária e patrimonial – Conclusão – Referências.

## INTRODUÇÃO

A dívida pública surge da existência de déficits, que são resultados fiscais negativos (i.e., as despesas superam as receitas).<sup>1</sup> Uma das alternativas para cobrir um déficit nas contas públicas é utilizar recursos de terceiros, por meio de endividamento. Para tanto, pressupõe-se que haja *crédito público*, o qual está atrelado à confiança de que o ente público cumprirá suas obrigações e possui os meios econômicos para tanto. Se existe o crédito, o Estado pode recorrer a um *empréstimo público*, que é uma das modalidades de *operações de crédito*, e, assim, contrair a *dívida pública*.<sup>2</sup>

José Mauricio Conti sintetiza com precisão: “a dívida pública compreende o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público. Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operações de crédito”.<sup>3</sup> As operações de crédito são os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (LRF, art. 29, III).

A dívida pública constitui importante mecanismo de gestão de recursos para cobrir insuficiências momentâneas de caixa ou distribuir no tempo o encargo de investimentos que beneficiarão diversas gerações. Ainda, a dívida pode ser utilizada como instrumento de política fiscal em períodos de crise e fomentar a retomada do crescimento econômico.

O objetivo deste trabalho é analisar como devem ser registrados contabilmente os recursos obtidos com operações de crédito e os gastos com juros e com amortização do principal. Para essa empreitada, analisaremos inicialmente algumas noções introdutórias sobre a contabilidade pública.

### 1. NOÇÕES GERAIS SOBRE A CONTABILIDADE PÚBLICA: ASPECTO ORÇAMENTÁRIO E PATRIMONIAL

A contabilidade tem por fim controlar o *patrimônio* e apurar o *resultado* das *aziendas*, para prestar informações a quem tenha interesse ou tenha o dever de

---

<sup>1</sup> MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 143.

<sup>2</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007, p. 17-22.

<sup>3</sup> CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 70.

avaliá-las. O conceito de *aziendas* estende-se aos entes governamentais, cujo designio é fornecer bens e serviços à coletividade. O ramo que controla e registra o patrimônio do Estado é a *contabilidade pública*,<sup>4</sup> que “tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno”.<sup>5</sup>

Cabe à lei complementar fixar regras sobre contabilidade pública (CF/88, art. 165, § 9º). A Lei n. 4.320/1964 (recepção como lei complementar pela CF/88)<sup>6</sup> é um importante marco histórico quanto ao estabelecimento de regras de contabilidade pública no Brasil (e a maioria dos seus dispositivos ainda está em vigor). O principal instrumento escolhido pelo legislador para tal desiderato foi o *orçamento*. Por conseguinte, as normas jurídicas relativas a registros e demonstrações contábeis privilegiaram conceitos de *execução orçamentária*.<sup>7</sup>

Posteriormente, foi editada a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), que previu a criação do *Conselho de Gestão Fiscal*, órgão constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Um dos seus objetivos é adotar normas de contabilidade pública (LRF, art. 67, III). Cabe à lei dispor sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (LRF, art. 67, § 2º). Enquanto essa lei não é editada e o Conselho não sai do papel,<sup>8</sup> a edição de normas sobre contabilidade pública é atribuição do órgão central de

---

<sup>4</sup> NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. V. *Contabilidade básica*. 13. ed. São Paulo: Fra-se, 2006, p. 1-2.

<sup>5</sup> KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 25.

<sup>6</sup> O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a Lei n. 4.320/1964 foi recepção como lei complementar pela CF/88. Sobre o tema: ADI n. 4.081/RO, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 4 dez. 2015; e ADI n. 2.198/PB, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 19 ago. 2013.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. Brasília, 2016, p. 21. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

<sup>8</sup> PL n. 3.744/2000, que aguarda atualmente deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ainda, o Senado aprovou o PLS n. 141/2014 – Complementar, para alterar a redação do art. 67 da LRF a fim de viabilizar a instalação e funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (principalmente por conta de sua composição, que seria muito extensa). Aguarda-se a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados (PLP n. 210/2015).

contabilidade da União (LRF, art. 50, § 2º), i.e., a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).<sup>9</sup>

A contabilidade pública no Brasil vem passando por alterações nos últimos anos, para convergir ao modelo internacional desenvolvido pelo International Federation of Accountants, por meio do International Public Sector Accounting Standards Board.<sup>10</sup> O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) vem editando as resoluções que compõem as “Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público”<sup>11</sup> para colocar essa convergência em prática.

Logo, além dos dispositivos da Lei n. 4.320/1964 e da LRF, as normas de contabilidade pública estão previstas em atos infralegais da STN e em resoluções do CFC.

Os registros contábeis do setor público apresentam diferentes aspectos, que possuem objeto e propósito específicos (embora se correlacionem) e que permitem a interpretação correta das informações veiculadas.<sup>12</sup> Tais aspectos são: *orçamentário, patrimonial e fiscal*.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> De acordo com o art. 41, III, da Lei n. 13.502/2017, constitui área de competência do Ministério da Fazenda a administração financeira e a contabilidade públicas. O Decreto n. 9.003/2017, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, atribui à Secretaria do Tesouro Nacional competências como “promover a harmonização com os demais Poderes da União e com as demais esferas de governo em assuntos de contabilidade” e “articular-se com os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal para cumprimento das normas contábeis pertinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial”.

<sup>10</sup> GAMA, Janyluce Rezende *et al.* Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública *vis-à-vis* as estratégias *top down* e *bottom up*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 183-206, jan./fev. 2014, p. 184-185. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a08v48n1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018. Destacam os autores que o processo de convergência teve início com o CFC e a STN e que “esse modelo internacional foi adotado pelo governo federal brasileiro de forma obrigatória para todos os demais entes públicos da federação”.

<sup>11</sup> O art. 6º, “f”, do Decreto-Lei n. 9.295/1946 (incluído pela Lei n. 12.249/2010) atribui ao CFC a competência para editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional.

<sup>12</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. A convivência das três ramificações da contabilidade no setor público: patrimonial x financeira x orçamentária. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, n. 12, p. 22-45, abr./jun. 2015, p. 24. Disponível em: <[http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/8/flipbook/280967/Revista%20do%20TCE%20n12\\_FINAL.pdf](http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/8/flipbook/280967/Revista%20do%20TCE%20n12_FINAL.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2017.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 22-23.

Segundo Paulo Henrique Feijó, “interessa à contabilidade orçamentária o controle de disponibilidades e obrigações orçamentárias, isto é, o total de recursos financeiros que podem ser aplicados em políticas públicas e obrigações do governo”.<sup>14</sup> O aspecto *orçamentário* compreende o registro e a evidenciação do orçamento público. Esse tipo de registro serve de base para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO),<sup>15</sup> bem como dos Balanços Orçamentário e Financeiro.<sup>16</sup> Ele evidencia o montante dos créditos orçamentários, a despesa empenhada e a realizada, bem como as dotações disponíveis, para que seja registrada, ao final do exercício, a comparação entre a previsão e a execução orçamentária.<sup>17</sup>

As principais vantagens da contabilidade orçamentária seriam a facilidade de operação, a objetividade e a existência de poucas escolhas. De outro lado, seriam desvantagens a ausência de correlação entre receitas e despesas (o que causaria distorções) e o fornecimento de poucas informações sobre passivos e benefícios futuros de ativos.<sup>18</sup>

Por seu turno, o aspecto *patrimonial* diz respeito ao registro da composição do patrimônio do ente público, compreendendo o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos ativos/passivos e das variações patrimoniais. A convergência aos padrões internacionais de contabilidade pública busca aprimorar justamente esse aspecto. O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais são os principais documentos que refletem o aspecto patrimonial.<sup>19</sup> Diz-se, ainda, que a contabilidade de competência permite avaliar as implicações de longo prazo das decisões tomadas no presente. É o caso, v.g., de compromissos fu-

---

<sup>14</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. *Op. cit.*, p. 33.

<sup>15</sup> Esse relatório (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*. Brasília, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2016.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017) foi contemplado pelo texto constitucional (CF/88, art. 165, § 3º) e deverá ser publicado bimestralmente pelo Poder Executivo. Os arts. 52 e 53 da LRF pormenorizam as regras relativas ao RREO.

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 23.

<sup>17</sup> KOHAMA, Heilio. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>18</sup> SOUSA, Rossana Guerra de *et al.* O regime de competência no setor público brasileiro: uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. *Revista Contabilidade & Finanças*. São Paulo, v. 24, n. 63, p. 219-230, set./dez. 2013, p. 221. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/05.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 23.

turos com benefícios previdenciários e programas de seguro social, os quais, quando registrados no momento em que as obrigações são assumidas, geram informações relevantes para decisões políticas que podem comprometer a sustentabilidade fiscal.<sup>20</sup>

Já o aspecto *fiscal* engloba a apuração dos indicadores estabelecidos pela LRF, como os valores da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, bem como da apuração das disponibilidades de caixa, resultados fiscais etc. Os principais documentos a evidenciar esse aspecto são o Relatório de Gestão Fiscal<sup>21</sup> e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária.<sup>22</sup> A apuração dos resultados nominal e primário permite que se verifique se o ente federativo gasta mais ou menos do que arrecada, o que tem possibilitado maior controle da dívida pública.<sup>23</sup>

Embora as demonstrações contábeis e os relatórios fiscais contenham elementos em comum, seus objetivos são distintos. As demonstrações contábeis buscam fornecer informações úteis para a tomada de decisões, a prestação de contas e eventual responsabilização; os relatórios fiscais, por sua vez, servem para definir políticas e avaliar seus impactos, além de permitir a comparação de resultados fiscais em níveis nacional e internacional.<sup>24</sup>

É comum a afirmação de que a contabilidade pública adota o “regime de caixa” para reconhecimento de receitas ou despesas, em detrimento do “regime de competência”.<sup>25</sup> O fundamento dessa afirmação está no art. 35 da Lei n.

---

<sup>20</sup> REZENDE, Fernando *et al.* Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010, p. 963. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

<sup>21</sup> Arts. 54 e 55 da LRF.

<sup>22</sup> Arts. 52 e 53 da LRF.

<sup>23</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 23-24.

<sup>25</sup> Na contabilidade patrimonial, os bens, direitos e obrigações devem ser reconhecidos pelo regime de competência, i.e., no momento de ocorrência do respectivo fato gerador, sem correlação com a sua efetiva realização (TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. A nova contabilidade pública: conteúdos, polêmicas, controles. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 129, jan./abr. 2014, p. 66-71, p. 68. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/23/20>>. Acesso em: 20 nov. 2017). No regime de caixa, os bens, direitos e obrigações devem ser reconhecidos apenas quando houver a efetiva execução orçamentária (no momento do recebimento ou pagamento, v.g.).

4.320/1964, de acordo com o qual pertencem ao exercício financeiro as receitas nele *arrecadadas* e as despesas nele legalmente *empenhadas*.<sup>26</sup>

Contudo, deve-se ponderar que esse dispositivo se refere à *execução do orçamento* e não à *contabilidade patrimonial*. Na verdade, muitos autores entendem que o regime adotado pela lei é *misto* ou de *base modificada*, porque a receita é reconhecida no momento do seu efetivo ingresso (regime de caixa), enquanto a despesa é reconhecida quando empenhada, o que antecede a sua realização. Nessa linha, a legislação adota o regime de caixa para reconhecimento das receitas e o de competência para as despesas.<sup>27</sup>

É mais preciso dizer, no entanto, que a receita é reconhecida *no momento da arrecadação* (o que não equivale ao regime de caixa, porque a arrecadação é anterior ao ingresso dos recursos na conta do ente público) e a despesa é reconhecida *no momento em que o ente público assume o compromisso de pagar* (o que difere do regime de competência, porque há diversas obrigações que devem ser reconhecidas na contabilidade patrimonial como variações patrimoniais diminutivas independentemente do respectivo empenho).<sup>28</sup>

De outro lado, a Lei n. 4.320/1964 também determina que as variações do patrimônio devam ser evidenciadas, sem que haja correlação com a sua efetiva execução orçamentária.<sup>29</sup> Isso pode ser depreendido, v.g., do art. 100 da citada lei, de acordo com o qual as alterações da situação líquida patrimonial abrangem os resultados da execução orçamentária e as variações independentes dessa execução, ou, ainda, do seu art. 104, pelo qual a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Portanto, a lei determina que todos os fatos ligados à variação patrimonial devam ser registrados, para que tudo aquilo que implique mudança do patrimônio público seja levado à conta de resultado, independentemente de haver ou não execução orçamentária.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Denomina-se empenho “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Lei n. 4.320/1964, art. 58).

<sup>27</sup> KOHAMA, Heilio. *Op. cit.*, p. 32-33.

<sup>28</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. *Op. cit.*, p. 35-41.

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 55.

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 55-56.

A doutrina diverge sobre qual regime seria mais correto para o reconhecimento das receitas e despesas do Estado: o regime de caixa ou o regime de competência.

Maurício Corrêa da Silva entende que a adoção do regime de competência não traz benefícios para o ente público e seria impraticável, porque as despesas somente poderão ser pagas com os recursos disponíveis em caixa. Além disso, o confronto entre receitas e despesas para o setor público não atenderia à teoria contábil.<sup>31</sup> De outro lado, pode-se citar como vantagem do regime de caixa a maior objetividade da informação, o que conduz a menos julgamentos subjetivos (e facilita a compreensão, na medida em que os conceitos de arrecadação e desembolso são de domínio público).<sup>32</sup>

Heraldo da Costa Reis, por outro lado, assevera que a adoção do regime de competência é benéfica para o ente público, porque evidencia de forma mais clara a sua situação econômico-financeira. Já o regime de caixa provoca distorções nas receitas governamentais, porque impossibilita a visualização integral do seu montante no exercício.<sup>33</sup> Outros afirmam que no regime de caixa a informação tem escopo limitado e não demonstra o impacto de transações fora do período corrente do relatório. Além disso, o regime de caixa não contém informações suficientes sobre ativos e passivos e ignora outros fluxos que possam afetar a capacidade governamental de atender às necessidades públicas (no presente ou no futuro). A migração para o regime de competência aumentaria o conteúdo infor-

---

<sup>31</sup> SILVA, Maurício Corrêa da. Uma análise crítica sobre a utilização do princípio da competência no setor público. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. Florianópolis, v. 5, n. 15, p. 35-43, ago./nov. 2006, p. 42. Disponível em: <<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/1156/1085>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

<sup>32</sup> PIGATTO, José Alexandre *et al.* A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, jul./ago. 2010, p. 825. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a04.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

<sup>33</sup> REIS, Heraldo da Costa. Regime de caixa ou de competência: eis a questão. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 52, n. 260, p. 37-48, out./dez. 2006, p. 47-48. Disponível em: <[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalle.asp?idr=635](http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=635)>. Acesso em: 25 nov. 2017. O autor cita como exemplo dessa distorção a arrecadação parcial do IPTU devido por determinado contribuinte no exercício: “Se, por exemplo, o Município lança o IPTU (...) no valor de \$ 100.000 e no exercício arrecada somente 80% deste valor, que é classificada como receita tributária desse exercício, o restante, provavelmente, será inscrito na Dívida Ativa, a qual será arrecadada, provavelmente, no exercício seguinte como receita da cobrança da dívida ativa.”

macional e atenderia melhor às necessidades dos gestores públicos em termos de decisão e controle.<sup>34</sup>

Faz sentido que a contabilidade orçamentária se sobreponha à patrimonial, porque é muito difícil para o setor público a aplicação prática do princípio contábil do confronto das despesas com as receitas (*matching principle*). Segundo esse princípio, que se relaciona ao regime de competência, “as despesas que sejam diretamente relacionadas a receitas de determinado período devem ser com estas confrontadas, a fim de que não sejam geradas quaisquer distorções”.<sup>35</sup> Dito de outra forma, as despesas devem ser reconhecidas no mesmo período das receitas correspondentes, a fim de manter consistência nas demonstrações contábeis.<sup>36</sup>

Ocorre que, para a contabilidade do Estado, esse princípio acaba não sendo atendido, pois a principal fonte de recursos estatais são as *receitas tributárias*,<sup>37</sup> que não necessariamente possuem relação direta com as despesas ou investimentos estatais. A capacidade do Estado de gerar caixa não deriva exatamente da exploração do patrimônio público, dada a predominância dos tributos como fonte de custeio das despesas públicas, e muitos desses tributos (como os impostos) não têm como fato gerador uma atividade estatal específica relacionada ao contribuinte.<sup>38</sup> O nível de arrecadação de tributos não tem correlação com a dimensão dos custos do Estado e este deve continuar a prestar serviços (ou manter o nível dos serviços prestados) à população mesmo em momentos de crise econômica, nos quais há diminuição de arrecadação.

Dessa forma, o regime de competência, qualificado pelo princípio do confronto entre receitas e despesas (*matching principle*), revela-se insuficiente para as finanças públicas, o que torna necessário buscar métodos adicionais, como a

---

<sup>34</sup> BORGES, Thiago Bernardo *et al.* Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 877-901, jul./ago. 2010, p. 881-882. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6952/5519>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

<sup>35</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Ágio em reorganizações societárias: aspectos tributários*. São Paulo: Dialética, 2012, p. 71.

<sup>36</sup> “Em razão da relação de causa e efeito estabelecida entre despesas e receitas, os resultados das entidades com fim lucrativo exigem confrontação entre ambas. Nas entidades sem fins lucrativos, como no caso do governo, essa confrontação simplesmente representa a diferença entre os valores que se incorporaram e os que se desincorporaram do patrimônio. A aplicação do princípio [de competência] em ambas constitui o momento de reconhecimento da alteração patrimonial quantitativa, embora com significados distintos.” (PIGATTO, José Alexandre *et al.* *Op. cit.*, p. 826).

<sup>37</sup> Para se ter uma ideia, as receitas de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições representaram, segundo o RREO da União de 2016, mais de 87% das receitas correntes.

<sup>38</sup> Art. 16 do Código Tributário Nacional.

contabilidade orçamentária, para se mensurar os resultados fiscais e registrar o ingresso dos recursos disponíveis e das despesas que foram efetuadas em determinado exercício para cumprir as políticas públicas.

Isso não quer dizer que a contabilidade patrimonial não deva ser adotada. Pelo contrário, ambos os regimes precisam ser seguidos, porque não são excludentes.<sup>39</sup> O regime de competência agrega valor às demonstrações financeiras do ente público ao fornecer dados confiáveis sobre a sua solvência no longo prazo e evidenciar passivos descobertos (como benefícios previdenciários), o que permite discussões mais bem informadas sobre o impacto intergeracional de determinadas despesas.<sup>40</sup>

## 2. DO REGISTRO DA DÍVIDA NA CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA

A doutrina sempre apartou os empréstimos públicos da noção de receitas. O motivo disso é que nem toda entrada no caixa equivale a aumento do patrimônio público. Há ingressos que são mera recuperação de valores emprestados, ou, ainda, que devem ser restituídos posteriormente a alguém. Assim, apenas as entradas que representem incremento patrimonial e que sejam definitivas é que poderiam ser classificadas como receitas.

Juristas como Aliomar Baleeiro definem receita pública como “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.<sup>41</sup> Na mesma linha, Regis Fernandes de Oliveira separa as entradas provisórias (como depósitos, fianças, cauções, empréstimos etc.) das definitivas

---

<sup>39</sup> Cabe destacar que “em nenhum dos casos em que a contabilidade de competência foi adotada para informar decisões orçamentárias, a geração de informações sobre os fluxos de receita e despesa foi abandonada, pois ela é mais fácil de ser compreendida pelo grande público, é necessária para fornecer informações sobre o total de investimentos a ser realizado em um determinado período, e produz melhores indicadores na situação fiscal do governo no curto prazo. Essas e outras razões fazem com que seja necessário operar os dois registros contábeis simultaneamente, mediante procedimentos que permitam extrair as informações requeridas para atender a diferentes propósitos.” (REZENDE, Fernando *et al.* *Op. cit.*, p. 963-964).

<sup>40</sup> CHAN, James L. *Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards. Public Money & Management.* The Chartered Institute of Public Finance & Accounting, v. 23, n. 1, p. 13-20, jan. 2003, p. 17. Disponível em: <<http://jameslchan.com/papers/Chan2003Assess.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

<sup>41</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 150.

(como tributos, preços etc.) e assevera: “destinando-se determinada entrada a permanecer em definitivo nos cofres públicos, tem a denominação de receita”.<sup>42</sup> Kiyoshi Harada também afirma que “nem todo ingresso corresponde a uma receita pública”<sup>43</sup> e, portanto, o conceito de receita pública não deve ser confundido com o de entrada.

Essa conceituação doutrinária, no entanto, não está refletida no direito positivo. De acordo com os dispositivos da Lei n. 4.320/1964, os recursos obtidos pela celebração de operações de crédito devem ser contabilizados pelo ente público como *receita*, ao passo que os gastos com a amortização do principal da dívida devem ser contabilizados como *despesa*.

O art. 3º da Lei n. 4.320/1964 prescreve que a lei de orçamentos compreenderá todas as receitas, *inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei*. Logo, depreende-se desse dispositivo que os recursos decorrentes das operações de crédito devem ser registrados como receitas.

Além disso, o art. 11 da Lei n. 4.320/1964 (redação dada pelo Decreto-lei n. 1.939/1982) classifica as receitas públicas em duas categorias econômicas: receitas *correntes* e receitas *de capital*. As receitas *correntes* são as tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. Já as receitas *de capital* são as provenientes da *realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas*, da conversão em espécie de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente.<sup>44</sup>

Ainda, o art. 57 da Lei n. 4.320/1964 prescreve que serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, *inclusive as provenientes de operações de crédito*, ainda que não previstas no orçamento. Vale dizer, o art. 57 reforça que sejam incluídas no rol das receitas os recursos decorrentes de operações de crédito.

---

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 96.

<sup>43</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 58.

<sup>44</sup> As receitas de capital, embora impliquem aumento nas disponibilidades financeiras do Estado, não representam, ao menos não como regra, uma alteração na sua situação patrimonial (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 38).

Logo, a Lei n. 4.320/1964, diferentemente dos conceitos doutrinários,<sup>45</sup> determina que os recursos decorrentes de operações de crédito devam ser contabilizados como receitas, mais precisamente, *receitas de capital*. Pelo esquema delimitado pela citada lei, as receitas de capital englobariam operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos (nesse caso, quando o ente público é credor e recebe o pagamento da dívida), transferências de capital e outras receitas de capital.

A Secretaria do Tesouro Nacional prevê, ao tratar dos procedimentos contábeis *orçamentários* no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que, para fins contábeis, a receita pode ser *efetiva* ou *não efetiva*, considerando se há ou não impacto na situação patrimonial líquida do ente público. A receita orçamentária *efetiva* é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos não implicam reconhecimento do direito ou não são constituídas obrigações correspondentes. Quanto à receita orçamentária *não efetiva*, os ingressos de disponibilidades de recursos dependem do registro do reconhecimento do direito ou da constituição de obrigações correspondentes, como nas operações de crédito.<sup>46</sup>

Alguns dispositivos da LRF confirmam esse tratamento dado aos recursos provenientes de operações de crédito. Cite-se, v.g., o art. 52, § 1º, da LRF, de acordo com o qual os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida. Esse dispositivo sinaliza que, em contrapartida ao registro dos recursos provenientes das operações de crédito como receita, os gastos para amortização do principal da dívida (além dos juros) devem ser contabilizados como *despesas*.

A esse respeito, o art. 12 da Lei n. 4.320/1964 prescreve que a despesa pública será classificada em duas grandes categorias econômicas: *despesas correntes* (como despesas de custeio e transferências correntes) e *despesas de capital* (como investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Desdobrando essas categorias, o art. 13 da referida lei classifica os *juros da dívida pública* como

---

<sup>45</sup> Kiyoshi Harada já havia constatado que a Lei n. 4.320/1964 não adota o conceito doutrinário de receita pública porque não exige como requisito a inexistência de contrapartida no passivo ou acréscimo patrimonial do ente público. Para o autor, embora a lei não tenha definido expressamente o que seja receita pública, pode-se identificá-la como “todo ingresso de recursos financeiros ao tesouro público, com ou sem contrapartida no passivo e independentemente de aumento patrimonial” (HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 60).

<sup>46</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 36.

transferências correntes (“despesas correntes”) e a *amortização da dívida pública* como transferências de capital (“despesas de capital”).

Assim, tem-se que os recursos obtidos por intermédio da operação de crédito devem ser registrados como receita do ente público; já os gastos relativos ao pagamento de juros e à amortização do principal da dívida devem ser registrados como despesa.

A Secretaria do Tesouro Nacional, na parte relativa aos procedimentos contábeis *orçamentários* no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, também divide as despesas em “efetivas” e “não efetivas”. As “efetivas” são aquelas em que há o reconhecimento de um bem, um direito ou uma obrigação correspondente, o que não se verifica nas “não efetivas”. O referido Manual corrobora a previsão legal de que os juros e encargos da dívida devem ser registrados como despesas correntes, enquanto a amortização (gastos com pagamento e/ou refinanciamento do principal e a atualização monetária da dívida) deve ser registrada como despesa de capital.<sup>47</sup>

A tradição no Brasil, após a edição da Lei n. 4.320/1964, é priorizar a contabilidade orçamentária, porque nela se podem extrair informações necessárias à verificação do cumprimento de despesas obrigatórias mínimas nas áreas de saúde e educação (CF/88, arts. 198, § 2º, e 212) ou de transferências a outros entes (CF/88, arts. 157 a 159). Além disso, a realização orçamentária permite verificar se estão sendo atendidas as metas fiscais (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º), os repasses para outros Poderes, entre outros dados para a fiscalização do emprego de recursos públicos.<sup>48</sup>

As preocupações com a execução orçamentária podem ser relacionadas, v.g., ao art. 167 da CF/88.<sup>49</sup> Esse dispositivo veda, dentre outros, a realização de des-

---

<sup>47</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 70-76. Em regra, as “despesas efetivas” são as correntes, enquanto as “despesas não efetivas” são as de capital. Porém, há despesas de capital que implicam diminuição patrimonial (como as transferências de capital) e, por isso, são classificadas como “efetivas”.

<sup>48</sup> TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. *Op. cit.*, p. 68. Por esses motivos, o citado autor chega a afirmar que, para o setor público, o sistema orçamentário é muito mais relevante que o patrimonial.

<sup>49</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. Arts. 83 a 100. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 248-312, p. 286. Para o autor, o mencionado dispositivo constitucional busca proteger o equilíbrio orçamentário e a autoridade do Poder Legislativo na aprovação das despesas públicas.

pesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou, ainda, a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

### 3. DO REGISTRO DA DÍVIDA NA CONTABILIDADE PATRIMONIAL

Pelo aspecto patrimonial, os recursos provenientes das operações de crédito não são registrados como receita, ao passo que os gastos relativos à amortização ou refinanciamento da dívida não são registrados como despesa.

A Secretaria do Tesouro Nacional, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, define receita, sob o enfoque patrimonial, como *variação patrimonial aumentativa*, que são aumentos na situação patrimonial não decorrentes de contribuições de proprietários da entidade, e despesa como *variação patrimonial diminutiva*, que são diminuições na situação patrimonial não decorrentes de distribuições aos proprietários da entidade.<sup>50</sup>

O citado Manual elenca as seguintes situações nas quais se considera realizada a receita sob o aspecto patrimonial:

- a. Nas transações com contribuintes e terceiros, quando estes efetuarem o pagamento ou assumirem compromisso firme de efetivá-lo, quer pela ocorrência de um fato gerador de natureza tributária, investidura na propriedade de bens anteriormente pertencentes à entidade, ou fruição de serviços por esta prestados;

---

<sup>50</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 150-151. A respeito das contribuições de proprietários ou de distribuições aos proprietários, o citado Manual contém o seguinte: “É importante distinguir os conceitos de VPA e VPD dos conceitos de distribuição aos proprietários e contribuição dos proprietários, inclusive as entradas que estabelecem inicialmente suas participações na entidade. Além do aporte de recursos e do pagamento de dividendos que podem ocorrer, é relativamente comum que ativos e passivos sejam transferidos entre entidades do setor público. Sempre que tais transferências satisfizerem as definições de contribuição dos proprietários ou de distribuição aos proprietários, elas devem ser contabilizadas como tal. Contribuição dos proprietários corresponde a entrada de recursos para a entidade a título de contribuição de partes externas, que estabelece ou aumenta a participação delas no patrimônio líquido da entidade. Exemplos: o aporte inicial de recursos na criação da entidade ou o aporte de recursos subsequente, inclusive quando da reestruturação. Distribuição aos proprietários corresponde a saída de recursos da entidade a título de distribuição a partes externas, que representa retorno sobre a participação ou a redução dessa participação no patrimônio líquido da entidade. Exemplos: o retorno sobre investimento ou, no caso da extinção ou reestruturação da entidade, o retorno de qualquer recurso residual.”

- b. Quando da extinção, parcial ou total, de um passivo, qualquer que seja o motivo, sem o desaparecimento concomitante de um ativo de valor igual ou maior;
- c. Pela geração natural de novos ativos independentemente da intervenção de terceiros;
- d. No recebimento efetivo de doações e subvenções.<sup>51</sup>

Os recursos provenientes de operações de crédito não constituem receita do ente público sob o enfoque patrimonial (embora seja receita para a contabilidade orçamentária), até mesmo porque o reconhecimento de variação patrimonial aumentativa ou diminutiva pode ocorrer antes, depois ou no momento da arrecadação da receita orçamentária, ou, ainda, antes, depois ou no momento da realização da despesa orçamentária.<sup>52</sup>

A despesa sob o enfoque patrimonial considera-se realizada nas situações abaixo:

- a. Quando deixar de existir o correspondente valor ativo, por transferência de sua propriedade para terceiro;
- b. Diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo;
- c. Pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo.<sup>53</sup>

Os gastos com amortização da dívida (principal), como se vê, não devem ser registrados como despesa sob o enfoque patrimonial (diferentemente do que ocorre na contabilidade orçamentária, em que tais gastos são registrados como despesa de capital).

Por outro lado, os juros da dívida devem ser reconhecidos como variação patrimonial diminutiva na contabilidade patrimonial de acordo com o regime de competência, independentemente do empenho, liquidação ou efetivo pagamento da despesa respectiva.

Faz sentido que se registrem separadamente os valores relativos à amortização (principal) e aos encargos da dívida. Isso porque o custo da dívida (i.e., juros, encargos, correção monetária etc.) é o preço que o ente público paga quando decide recorrer ao endividamento. De outro lado,

---

<sup>51</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 151.

<sup>52</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 151.

<sup>53</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 151.

o giro da dívida, constituído de colocações de novos títulos e resgates dos que venceram, não implica, necessariamente, crescimento do tamanho da dívida. Isso acontece se o total de títulos colocado em um determinado período for igual ao total de títulos resgatado.<sup>54</sup>

Logo, apenas os juros e encargos da dívida reduzem o patrimônio do ente público.

#### 4. EXEMPLO PRÁTICO

Com o auxílio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público,<sup>55</sup> confira-se abaixo exemplo de contabilização de operação de crédito, considerando os aspectos orçamentário e patrimonial. Antes, é importante apresentar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, que define a sistematização pela qual os fatos e atos contábeis serão registrados. Ele é dividido em 8 (oito) classes, e as contas contábeis são classificadas conforme as informações que evidenciam.<sup>56</sup> Essas classes são divididas em grupos, da seguinte forma:

---

<sup>54</sup> SILVA NETO, Alfredo Lopes. Os custos da dívida pública interna federal no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 102-108, out./dez. 1983, p. 103. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10634>>. Acesso em: 17 jun. 2018. O autor expõe nesse trabalho as consequências da política adotada na década de 1970 pela União, após o advento da Lei Complementar n. 12/1971, de incluir os custos da dívida em seu próprio giro. Em síntese, a amortização do principal passaria a ser feita com recursos oriundos da colocação de novos títulos públicos, sem passar pelas contas orçamentárias (art. 1º). As despesas com juros e encargos deveriam ser incluídas no orçamento (art. 1º, § 2º), mas o Conselho Monetário Nacional poderia, a seu critério, dispensar a consignação das dotações orçamentárias para atendimento dessas despesas e incluir o seu valor no giro da dívida (art. 1º, § 3º). Assim, depois da Lei Complementar n. 12/1971, o giro da dívida passou a corresponder à colocação e resgate dos títulos emitidos, com o acréscimo dos custos da dívida que não estavam consignados em dotações orçamentárias. Com isso, o tamanho da dívida cresce em proporção no mínimo igual aos custos incluídos no seu próprio giro. Por conseguinte, há menos clareza dos custos da política de endividamento público e um afastamento da unicidade orçamentária (e, por conseguinte, prejudica-se o controle das finanças públicas). Ademais, criou-se mecanismo de crescimento automático da dívida, o que gera contínuo aumento dos seus custos e obriga a Administração a emitir títulos independentemente da conjuntura econômica. Essa situação limita as escolhas quanto ao momento mais adequado para se emitir títulos e coloca a Administração à mercê do mercado (SILVA NETO, Alfredo Lopes. *Op. cit.*, p. 103-107).

<sup>55</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 265-269.

<sup>56</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 342-346.

PCASP		
Natureza da informação	Classes	
Patrimonial	<b>1 – Ativo</b> 1.1 – Ativo Circulante 1.2 – Ativo Não Circulante	2 – Passivo e Patrimônio Líquido 2.1 – Passivo Circulante 2.2 – Passivo Não Circulante 2.3 – Patrimônio Líquido
	<b>3 – Variação Patrimonial Diminutiva</b> 3.1 – Pessoal e Encargos 3.2 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais 3.3 – Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo 3.4 – Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras 3.5 – Transferências e Delegações Concedidas 3.6 – Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos 3.7 – Tributárias 3.8 – Custo das Mercadorias Vendidas, dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados 3.9 – Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	4 – Variação Patrimonial Aumentativa 4.1 – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 4.2 – Contribuições 4.3 – Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos 4.4 – Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras 4.5 – Transferências e Delegações Recebidas 4.6 – Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos 4.9 – Outras Variações Patrimoniais Aumentativas
Orçamentária	<b>5 – Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento</b> 5.1 – Planejamento Aprovado 5.2 – Orçamento Aprovado 5.3 – Inscrição de Restos a Pagar	6 – Controles da Execução do Planejamento e Orçamento 6.1 – Execução do Planejamento 6.2 – Execução do Orçamento 6.3 – Execução de Restos a Pagar
Controle	<b>7 – Controles Devedores</b> 7.1 – Atos Potenciais 7.2 – Administração Financeira 7.3 – Dívida Ativa 7.4 – Riscos Fiscais 7.5 – Consórcios Públicos 7.8 – Custos 7.9 – Outros Controles	8 – Controles Credores 8.1 – Execução dos Atos Potenciais 8.2 – Execução da Administração Financeira 8.3 – Execução da Dívida Ativa 8.4 – Execução dos Riscos Fiscais 8.5 – Execução dos Consórcios Públicos 8.8 – Apuração de Custos 8.9 – Outros Controles

Como se vê, a contabilidade patrimonial possui contas de ativo, passivo, variações patrimoniais aumentativas e variações patrimoniais diminutivas, enquanto a contabilidade orçamentária apenas possui contas de controle da aprovação e da execução do orçamento.

A operação escolhida para esse exemplo é a emissão de títulos com valor nominal de R\$ 2 milhões e juros pós-fixados, para resgate em menos de 12 (doze) meses.

No momento da *emissão dos títulos*, o ente público deverá fazer os seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito<sup>57</sup> na conta de ativo circulante “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões.

Já na contabilidade orçamentária, deverão ser feitos os seguintes registros:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Receita a Realizar”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Receita Realizada”: R\$ 2 milhões.

Na contabilidade patrimonial, os lançamentos efetuados por ocasião da emissão dos títulos referem-se a contas de passivo e de ativo, não havendo, ainda, impacto no resultado. Na contabilidade orçamentária, os lançamentos referem-se a contas de controle da execução do orçamento relativas a receitas.

---

<sup>57</sup> Pela *teoria personalista* das contas contábeis, cada conta representa uma pessoa em seu relacionamento com a entidade, que mantém com elas uma relação de *débito* ou *crédito*. Assim, as obrigações (passivo exigível) e o patrimônio líquido assumem a configuração de pessoas credoras da entidade, enquanto bens e direitos do ativo são pessoas devedoras da entidade. Contas de ativo têm saldo devedor, ao passo que contas de passivo e de patrimônio líquido têm saldo credor. As receitas provocam aumento no patrimônio líquido e apenas podem ter saldo credor. Já as despesas diminuem o patrimônio líquido e, portanto, possuem saldo devedor. As contas de ativo são aumentadas de valor por débito e diminuídas por crédito. As contas de passivo e de patrimônio líquido, ao contrário, são aumentadas de valor por crédito e diminuídas por débito. Pela *teoria patrimonialista* das contas contábeis, as contas patrimoniais representam situação estática (i.e., bens, direitos, obrigações com terceiros e o patrimônio líquido). Por seu turno, as contas de resultado representam situação dinâmica e são as contas que alteram a situação patrimonial, como as receitas e despesas (NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. *Op. cit.*, p. 33-37).

A *apropriação mensal dos juros* na contabilidade patrimonial deverá ser feita no regime de competência pelos registros nas contas a seguir indicadas. Vamos utilizar, a título de exemplo, juros de 1% (um por cento) em determinado mês:

- i) Lançamento a débito na conta de variação patrimonial diminutiva financeira “Juros e Encargos da Dívida Mobiliária”: R\$ 20 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo”: R\$ 20 mil.

Os juros devem, portanto, ser reconhecidos pelo regime de competência, por meio do registro de uma variação patrimonial diminutiva, cuja contrapartida é o reconhecimento de uma obrigação em conta de passivo, a ser paga em momento futuro. Para a contabilidade orçamentária, não há lançamentos a fazer.

Por ocasião do *empenho da despesa orçamentária* correspondente aos juros pagos no resgate dos títulos, assumindo-se que os juros acumulados foram de 12% (doze por cento), o registro na contabilidade patrimonial deve ser feito pelos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo – Juros e Encargos a Pagar”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo – Juros e Encargos a Pagar”: R\$ 240 mil.

O registro do empenho na contabilidade patrimonial não implica qualquer impacto no resultado ou variação no patrimônio do ente. Não obstante, a partir do empenho, a conta do *passivo permanente* passa a integrar o *passivo financeiro*, pois já se iniciou o primeiro estágio da execução da despesa orçamentária.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Conforme prevê o art. 105 da Lei n. 4.320/1964, o Balanço Patrimonial demonstrará, dentre outros, o Passivo Financeiro e o Passivo Permanente. O primeiro compreende as dívidas fundadas e outros pagamentos que independam de autorização orçamentária, enquanto o segundo compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate. Depois do empenho, as contas do passivo permanente passam a integrar o passivo financeiro, porque seu pagamento já não depende mais de autorização orçamentária (tendo em vista que o empenho implica o reconhecimento da obrigação pelo ente público). A distinção entre passivo financeiro e passivo permanente é importante, para efeitos de se apurar o superávit financeiro, constituído pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo fi-

Na contabilidade orçamentária, o empenho é o momento em que a despesa deve ser reconhecida, por meio dos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Disponível”: R\$ 240 mil;
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil;
- iii) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil; e
- iv) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil.

A *liquidação do pagamento dos juros* a serem despendidos no resgate dos títulos não implica nenhum registro na contabilidade patrimonial. Já na contabilidade orçamentária devem ser feitos os lançamentos abaixo discriminados:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 240 mil.

O pagamento da despesa correspondente aos juros no resgate dos títulos deve ser feito pelos seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo – Juros e Encargos a Pagar”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de ativo circulante “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”: R\$ 240 mil.

O *pagamento dos juros* não possui impacto no patrimônio ou no resultado, porque a correspondente despesa já foi apropriada pelo regime de competência, mês a mês. O pagamento implica a redução de um passivo financeiro (obrigação correspondente aos juros) contra a redução de um ativo (caixa).

---

nanceiro, que é um dos recursos para a abertura de créditos adicionais no exercício seguinte (Lei n. 4.320/1964, art. 43). A esse respeito: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*: parte 4: plano de contas aplicado ao setor público. 5. ed. Brasília, 2012, p. 16-17. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte\\_IV\\_PCASP2012.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_IV_PCASP2012.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2017.

Na contabilidade orçamentária, os registros correspondentes ao pagamento dos juros são os seguintes:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado Pago”: R\$ 240 mil.

Logo, o pagamento na contabilidade orçamentária implica registros apenas em contas de execução orçamentária.

A mesma lógica se aplica ao empenho, liquidação e pagamento do principal.

O *empenho da despesa correspondente ao pagamento do principal* no resgate dos títulos implicará os seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos da Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos da Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões.

Como dito acima, não há impacto no patrimônio ou no resultado do ente público. Há apenas a conversão do passivo permanente para passivo financeiro, devido ao empenho da despesa relativa ao pagamento do principal.

Na contabilidade orçamentária, o empenho dessa despesa deve ser realizado por intermédio dos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Disponível”: R\$ 2 milhões;
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado a Liquidar”: R\$ 2 milhões;
- iii) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado a Liquidar”: R\$ 2 milhões; e
- iv) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 2 milhões.

A *liquidação da despesa relativa ao pagamento do principal* deve ser registrada apenas na contabilidade orçamentária, pelos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 2 milhões; e

- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 2 milhões.

O *pagamento da despesa correspondente ao principal* no resgate dos títulos será efetuado por intermédio dos seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de ativo circulante “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”: R\$ 2 milhões.

O pagamento do principal segue a mesma lógica do pagamento dos juros na contabilidade patrimonial, i.e., não há movimentação em contas de resultado, apenas a redução de um passivo em contrapartida à redução de um ativo. O único impacto no resultado foi causado na apropriação dos juros (variação patrimonial diminutiva financeira). Essa mesma despesa relativa ao pagamento do principal deve ser registrada da seguinte maneira na contabilidade orçamentária:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado Pago”: R\$ 2 milhões.

O exemplo acima demonstra que, para a contabilidade patrimonial, apenas o valor relativo aos juros deve ser registrado como despesa (ou variação patrimonial diminutiva). O impacto dessa despesa no resultado se verifica pelo regime de competência, não havendo correlação com o efetivo resgate dos títulos. Para a contabilidade orçamentária, devem ser registradas, pelo regime de caixa, as receitas provenientes da emissão dos títulos e as despesas relativas à amortização do principal e ao pagamento dos juros e encargos. O impacto no resultado se dá com a efetiva execução orçamentária e leva em consideração não apenas os juros, mas também os recursos provenientes da emissão dos títulos e o seu resgate.

## **5. BREVE ANÁLISE DE DEMONSTRATIVOS DA CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL**

Nesta seção, faremos breve incursão sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Balanço Patrimonial (BP) ou Balanço Geral da União (demonstrações contábeis consolidadas), que evidenciam os registros na

contabilidade orçamentária e na contabilidade patrimonial, atentando-se para aspectos relacionados à dívida pública.

O RREO é um dos principais documentos que evidenciam os registros na contabilidade orçamentária. Optamos pela análise do RREO relativo ao mês de dezembro de 2016, por ser, à época da elaboração deste trabalho, o relatório mais recente da União em que estão condensados os dados relativos a um exercício fiscal completo e que pode ser contrastado com documentos que evidenciam a contabilidade patrimonial.

O Balanço Orçamentário dos orçamentos fiscal e da seguridade social, constante do RREO, prevê todas as receitas da União relativas ao período de janeiro a dezembro de 2016, decompondo a previsão inicial, a previsão atualizada, as receitas realizadas e o saldo a realizar. Com esses números, é possível dimensionar a representatividade dos recursos obtidos por meio de operações de crédito na execução orçamentária da União. Para essa demonstração, consideram-se neste trabalho também as receitas intraorçamentárias.<sup>59</sup>

Os números obtidos no Balanço Orçamentário são os seguintes:

<b>TIPO DE RECEITA</b>	<b>VALOR REALIZADO EM 2016 (R\$ MIL)</b>
Operações de crédito	295.006.083
Subtotal das receitas	2.084.996.677
Refinanciamento <sup>60</sup>	752.513.399
Total	2.837.510.076

<sup>59</sup> De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. As receitas intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação ‘91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social’ que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais” (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 39-40).

<sup>60</sup> De acordo com o art. 52, § 1º, da LRF os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

Como se vê, as receitas das operações de crédito correspondem a 14% do subtotal das receitas da União, i.e., antes de serem computadas as receitas relativas ao refinanciamento da dívida mobiliária federal. Computando-se tais receitas, por outro lado, tem-se que os recursos oriundos de operações de crédito representam mais de um terço das receitas orçamentárias da União (36,92%) – para se ter noção da grandeza, esse valor é bem próximo ao montante arrecadado a título de tributos pela Fazenda Nacional.

Com relação às despesas, pode-se verificar a dotação orçamentária inicial, a dotação atualizada, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas e as despesas pagas. Os números extraídos do Balanço Orçamentário são os seguintes:

TIPO DE DESPESA	VALOR PAGO EM 2016 (R\$ MIL)
Juros e encargos da dívida	204.890.863
Amortização da dívida	271.437.109
Subtotal das despesas	1.918.355.207
Amortização da dívida: refinanciamento <sup>61</sup>	653.821.696
Total	2.572.176.903

Os juros e encargos da dívida representam 10,68% do subtotal das despesas da União. A amortização da dívida corresponde a 14% desse montante. Computando-se, por outro lado, os gastos relativos ao refinanciamento da dívida, tem-se que os gastos com juros, amortização e refinanciamento beiram 44% do total de despesas orçamentárias da União.

O Demonstrativo do Resultado Nominal dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por sua vez, apresentou aumento da dívida fiscal líquida de dezembro de 2015 para dezembro de 2016, o que evidencia ter havido déficit nominal no período de cerca de R\$ 408 bilhões. Também houve déficit primário de R\$ 154 bilhões, aproximadamente, conforme apurado no Demonstrativo do Resultado Primário da União.

Chama a atenção a demonstração do cumprimento da *regra de ouro* pela União no exercício fiscal de 2016. De acordo com essa regra, positivada no art. 167, III, da CF/88, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o

<sup>61</sup> Esse valor destacado no Balanço Orçamentário não contempla apenas o refinanciamento da dívida mobiliária, mas também de outras dívidas (o que aparentemente contraria o art. 52, § 1º, da LRF).

montante das despesas de capital. Com isso, evita-se que recursos obtidos por meio de endividamento sejam destinados ao pagamento de despesas correntes.<sup>62</sup>

Nesse sentido, o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital dos orçamentos fiscal e da seguridade social exclui do montante das receitas de operações de crédito a “variação positiva do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União”,<sup>63</sup> chegando nas *receitas de operação de crédito consideradas* de R\$ 953,7 bilhões. Por outro lado, as despesas de capital líquidas totalizaram R\$ 1,01 trilhão, com um resultado favorável na apuração da “regra de ouro” de R\$ 86 bilhões.<sup>64</sup>

O Tribunal de Contas da União entendeu que o dispositivo constitucional relativo à regra de ouro foi respeitado, porque a exclusão efetuada nas receitas das operações de crédito atende ao disposto nos §§ 4º e 5º do art. 6º da Resolução do Senado Federal n. 48/2007.<sup>65</sup>

Para manter a correlação com o RREO, e tendo em vista ser o levantamento disponível mais recente, analisaremos o Balanço Geral da União relativo ao exercício fiscal de 2016.

---

<sup>62</sup> Para verificar como o Governo Federal vem cumprindo a regra de ouro nos últimos anos, a despeito de resultados deficitários e do baixo nível de investimentos, veja-se: BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios. *Estudo Especial*, n. 5, 5 abr. 2018. Disponível em <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE\\_n05\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2018.

<sup>63</sup> Esse valor corresponde a receitas de operação de crédito da dívida pública mobiliária federal que não foram aplicadas em despesas no mesmo exercício, e os respectivos recursos permaneceram depositados na subconta da dívida.

<sup>64</sup> Os problemas da União em cumprir a regra de ouro já foram verificados no passado. A esse respeito, Alfredo Lopes Silva Neto nos dá notícia de que, em 1981, o total da dívida foi superior ao total das despesas com investimentos do governo federal (excluídos os investimentos das empresas estatais). (SILVA NETO, Alfredo Lopes. *Op. cit.*, p. 103).

<sup>65</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2016. Brasília, 2017, p. 218. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2017. De acordo com o art. 6º da Resolução SF n. 48/2007, o cumprimento do limite da “regra de ouro” deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da LRF. Nesse sentido, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. Isso somente se aplica se, até a realização da despesa respectiva, a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

O Balanço Patrimonial evidencia o saldo em 31 de dezembro de 2016 das contas de passivo circulante (R\$ 656 bilhões) e não circulante (R\$ 4 trilhões) relativas às operações de crédito. As primeiras são operações de curto prazo e as segundas são de longo prazo. O montante do passivo relativo à dívida é uma preocupação mais inerente à contabilidade patrimonial (no RREO, faz-se referência ao montante da dívida consolidada, para calcular sua variação e obter-se o valor do resultado nominal do exercício). O estoque da dívida pública federal é calculado segundo o regime de competência (principal mais juros incorridos em determinado mês), i.e., por critérios contábeis. No Relatório Anual da Dívida (RAD) e no Plano Anual de Financiamento (PAF), o estoque é calculado por método distinto, mais próximo do valor de mercado (utiliza-se a taxa interna de retorno média das emissões como taxa de desconto para se obter o valor presente do estoque da dívida).<sup>66</sup>

Chama a atenção o fato de que o patrimônio líquido da União é bastante negativo (R\$ 2 trilhões), em decorrência de déficits fiscais acumulados.

Na Demonstração das Variações Patrimoniais pode-se verificar que houve grande aumento nas despesas com “juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos” de 2015 (R\$ 189 bilhões) para 2016 (350 bilhões). A apropriação dessa despesa no resultado se dá por regime de competência, o que evidencia a maior exposição das contas públicas, independentemente de já ter havido ou não reflexo na execução orçamentária.

## CONCLUSÃO

Como visto no decorrer deste trabalho, a contabilidade orçamentária e a patrimonial possuem objetos distintos, ainda que haja alguma sobreposição de informações. Ambas são bastante relevantes para demonstrar a variação patrimonial e o resultado das contas públicas, pois fornecem um ponto de vista próprio.

Deve-se ter em mente que algumas classificações doutrinárias não necessariamente são adotadas pelo direito positivo, cabendo ao intérprete fazer as devidas ponderações na análise de demonstrativos contábeis e financeiros.

Por outro lado, conceitos como os de empenho, liquidação e execução da despesa, por exemplo, são de suma relevância para se fazer um estudo mais aprofundado desses demonstrativos, a fim de compreender suas diferenças metodológicas.

---

<sup>66</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União: DCON 2016*. Brasília, 2017, p. 96. <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU\\_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8)>. Acesso em: 03 dez. 2017.

## REFERÊNCIAS

- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BORGES, Thiago Bernardo et al. Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 877-901, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6952/5519>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União: DCON 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU\\_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8)>. Acesso em: 03 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: parte 4: plano de contas aplicado ao setor público*. 5. ed. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte\\_IV\\_PCASP2012.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_IV_PCASP2012.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*. Brasília, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2016.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios. *Estudo Especial*, n. 5, 5 abr. 2018. Disponível em <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE\\_n05\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2017.
- CHAN, James L. Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards. *Public Money & Management*. The Chartered Institute of Public Finance & Accounting, v. 23, n. 1, p. 13-20, jan. 2003. Disponível em: <<http://jameslchan.com/papers/Chan2003Assess.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

- FEIJÓ, Paulo Henrique. A convivência das três ramificações da contabilidade no setor público: patrimonial x financeira x orçamentária. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, n. 12, p. 22-45, abr./jun. 2015. Disponível em: <[http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/8/flipbook/280967/Revista%20do%20TCE%20n12\\_FINAL.pdf](http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/8/flipbook/280967/Revista%20do%20TCE%20n12_FINAL.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- GAMA, Janyluce Rezende et al. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública *vis-à-vis* as estratégias *top down* e *bottom up*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 183-206, jan./fev. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a08v48n1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. Arts. 83 a 100. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 248-312.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. V. *Contabilidade básica*. 13. ed. São Paulo: Frase, 2006.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- PIGATTO, José Alexandre et al. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a04.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- REIS, Heraldo da Costa. Regime de caixa ou de competência: eis a questão. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 52, n. 260, p. 37-48, out./dez. 2006. Disponível em: <[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalle.asp?idr=635](http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=635)>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- REZENDE, Fernando et al. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Ágio em reorganizações societárias: aspectos tributários*. São Paulo: Dialética, 2012.
- SILVA NETO, Alfredo Lopes. Os custos da dívida pública interna federal no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 102-108, out./dez. 1983. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10634>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

SILVA, Maurício Corrêa da. Uma análise crítica sobre a utilização do princípio da competência no setor público. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. Florianópolis, v. 5, n. 15, p. 35-43, ago./nov. 2006. Disponível em: <<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/1156/1085>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

SOUSA, Rossana Guerra de et al. O regime de competência no setor público brasileiro: uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. *Revista Contabilidade & Finanças*. São Paulo, v. 24, n. 63, p. 219-230, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/05.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. A nova contabilidade pública: conteúdos, polêmicas, controles. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 129, jan./abr. 2014, p. 66-71. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/23/20>>. Acesso em: 20 nov. 2017.



# DÍVIDA PÚBLICA E CONVERGÊNCIA AOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE APLICADOS AO SETOR PÚBLICO (IPSAS)\*

**Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues**

Doutorando em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito do Estado pela UFPR, com temporada de pesquisa na Universidade de Toronto, Canadá.  
Procurador do Estado do Paraná.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Aspectos teóricos: o processo de convergência aos IPSAS como reflexo da constituição dirigente invertida – 2. O processo de convergência aos Padrões Internacionais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público (IPSAS): retórica, motivações e reformas mundo afora e no Brasil: 2.1 A retórica oficial dos padrões IPSAS; 2.2 Motivações das reformas: explicações alternativas – 3. A convergência aos IPSAS no Brasil – 4. Dívida pública e convergência aos padrões IPSAS: aportes críticos: 4.1 Literatura estrangeira – 5. Discussão e conclusão: o caso brasileiro – Referências.

\* N.T.: O presente trabalho, escrito em 2017, contém os frutos iniciais de pesquisa de doutorado realizada pelo autor e permanece válido em seus aspectos gerais, embora não reflita necessariamente os desdobramentos que a pesquisa viria a tomar em etapas posteriores.

## INTRODUÇÃO

Em 2018, o processo de convergência do Brasil aos Padrões Internacionais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público (IPSAS) completou dez anos em meio a muitas incertezas em relação ao impacto dessa importante reforma sobre o sistema de controle das finanças públicas no Brasil, especialmente no que diz respeito à gestão da dívida pública.

O fato é que, apesar de inegáveis avanços, o processo de convergência também suscita uma série de questionamentos, a começar pelo que representa: a introdução de padrões contábeis privatistas, de matriz anglo-americana, que parecem estar voltados preponderantemente à necessidade de atores externos (e não necessariamente, como poderíamos supor, às demandas domésticas por transparência e qualidade dos gastos públicos).

Nesse contexto, meu intuito básico neste artigo é investigar quais são as motivações e os problemas decorrentes do processo de convergência aos padrões IPSAS, tendo em vista a gestão da dívida pública.

O presente trabalho está organizado como segue:

A seção 2 retoma o conceito de Constituição dirigente invertida como ponto de apoio inicial para uma reflexão sobre o *telos* do processo de convergência aos IPSAS.

A seção 3 é dedicada às motivações básicas para a promoção dos padrões internacionais mundo afora. Nesta parte, inicialmente, são analisados os objetivos dos IPSAS e a retórica usualmente atrelada a sua promoção. Em seguida, são examinadas as motivações mais comuns por categorias de países.

A seção 4 dedica-se a descrever o processo de convergência aos IPSAS no Brasil.

A seção 5, por seu turno, faz um inventário das críticas mais comuns direcionadas aos padrões internacionais, com ênfase na literatura sobre o caso neozelandês.

A seção 6, por fim, conclui o artigo com uma breve análise sobre os efetivos e eventuais impacto dos IPSAS sobre a gestão da dívida pública brasileira.

### 1. ASPECTOS TEÓRICOS: O PROCESSO DE CONVERGÊNCIA AOS IPSAS COMO REFLEXO DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA

A ideia de Constituição dirigente ocupa um espaço central no constitucionalismo brasileiro contemporâneo. Muito além de delinear competências e funções de órgãos públicos e de estabelecer garantias individuais contra eventuais abusos por parte do poder público, a Constituição dirigente é proativa: aponta um estado ideal de coisas a ser atingido pelo Estado, predeterminando em larga medida o

conteúdo substantivo das leis vindouras, que devem refletir uma concepção ideológica típica do constitucionalismo social, adepto do dirigismo estatal como solução para o combate à desigualdade material e para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. A Constituição brasileira de 1988 é rotineiramente apontada como um exemplar de Constituição dirigente, assim como aquela que a teria influenciado de maneira mais direta, qual seja, a Constituição lusitana de 1976<sup>1</sup>.

Em 2006, BERCOVICI e MASSONETTO adicionaram um argumento inovador em relação ao caráter dirigente da Constituição de 1988, ao menos em sua vertente financeira. Segundo os juristas, já não teríamos uma Constituição financeira dirigente nos moldes acima indicados, de caráter social, mas sim uma Constituição dirigente invertida, cujo escopo básico seria promover os interesses rentistas do capital financeiro<sup>2</sup>. Explico.

O direito financeiro, de acordo com os autores, teria atravessado três momentos principais em sua história. Inicialmente, durante o liberalismo reinante no século XIX, o direito financeiro seria uma espécie de “subproduto do direito público” tal como então concebido, de modo a “proteger os mercados contra a presença do Estado na economia”<sup>3</sup>.

Posteriormente, já durante o keynesianismo pós-guerra do Sistema de Bretton Woods, o direito financeiro passaria a formar uma dupla indissociável com o direito econômico. É dizer: as ferramentas do direito financeiro, principalmente o planejamento orçamentário, seriam empregadas, não com o escopo de proteger os mercados, mas sim com a intenção de concretizar o intervencionismo estatal que possibilitaria a promoção do pleno emprego e a redução das desigualdades sociais<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 4, n. 15, 1999. Para um breve resumo do conceito de Constituição dirigente, cf. SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 57/59 e 195/198. Quanto à Constituição portuguesa de 1976, vale destacar que Canotilho – difusor do conceito de Constituição dirigente no mundo lusófono – já não a considera dirigista, dadas as transformações recentes pelas quais passa o Estado. Segundo o jurista, a versão atual da Constituição de 1976 seria programática, por definir normas-tarefa e normas-fim, mas sem a pretensão de promover grandes reformas sociais. Nessa linha, além dos autores brasileiros supracitados, cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 6<sup>a</sup> ed., 2002, p. 217/218.

<sup>2</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

<sup>3</sup> *Idem, ibidem*, p. 59.

<sup>4</sup> *Loc. cit.*

Nas últimas décadas do século XX, entretanto, o direito financeiro já não refletiria os anseios do Estado social pós-guerra. Com a financeirização do capitalismo a reboque das crises do petróleo ocorridas nos anos 70, o direito financeiro keynesiano teria sido substituído por uma normatividade hostil ao intervencionismo estatal no domínio econômico<sup>5</sup>. A inovação aportada pelos autores está em chamar atenção para a influência desse processo já na elaboração Constituição financeira de 1988, cujo resultado não seria o de uma Constituição keynesiana no sentido propugnado pela teoria clássica da Constituição dirigente. Em vez disso, a Constituição financeira de 1988 consistiria em um sistema normativo estanque em relação às Constituições social e econômica, ainda progressistas, porém perdidas em uma espécie de limbo normativo. Na verdade, para os autores, a Constituição financeira de 88 refletiria os valores do capitalismo financeirizado da última quadra do século XX, processo iniciado ainda nos anos 70, com uma tentativa frustrada de insulamento do Banco Central<sup>6</sup>. Nesse contexto, BERCOVICI e MASSONETTO argumentam que a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 representaria, não o começo, mas o encerramento do processo histórico de reforma do direito financeiro pós-Bretton Woods no Brasil, com enfoque exclusivo no controle de gastos primários em prol da tutela do serviço da dívida, uma suposta garantia da governabilidade do país e de sua credibilidade frente ao mercado internacional. Daí a inversão do nosso dirigismo constitucional, que passa agora a “blindar” a Constituição financeira contra as demandas da política democrática e dos programas ditados pelas Constituições Social e Econômica<sup>7</sup>.

Mais de dez anos após sua publicação, a importante análise de BERCOVICI e MASSONETTO merece ser revisitada à luz dos eventos em curso no país. Afinal, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Brasil tem assistido a inúmeros exemplos de que a Constituição dirigente invertida continua em pleno vigor na seara do direito financeiro, seja por meio da reforma constitucional propriamente dita (caso da Emenda n. 95/2016, a chamada Emenda do Teto de Gastos), seja como força motriz de reformas legais e infralegais de cunho liberalizante, caso do processo de convergência do Brasil aos Padrões Internacionais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS).

---

<sup>5</sup> *Idem, ibidem*, p. 60.

<sup>6</sup> *Idem, ibidem*, p. 63.

<sup>7</sup> *Idem, ibidem*, p. 66 e seguintes.

## 2. O PROCESSO DE CONVERGÊNCIA AOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE APLICADOS AO SETOR PÚBLICO (IPSAS): RETÓRICA, MOTIVAÇÕES E REFORMAS MUNDO AFORA E NO BRASIL

### 2.1 A retórica oficial dos padrões IPSAS

Os Padrões Internacionais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público (IPSAS), como o próprio nome indica, são parâmetros contábeis globais de matriz anglo-americana (ou anglo-saxônica)<sup>8</sup>, com aplicação circunscrita ao setor público em sentido estrito, ou seja, ao que costumamos chamar de órgãos e entidades com personalidade de direito público. Muito embora boa parte dos estudos contábeis brasileiros refira-se aos IPSAS como “normas”<sup>9</sup>, prefiro empregar a expressão “padrões”, termo que apreende com maior precisão a expressão inglesa original (*International Public Sector Accounting Standards*). Além disso, vê-se que a escolha do termo “norma” traz embutida uma semântica propositalmente sedutora: quem diz “norma” está a indicar o seu suposto caráter cogente (o que, definitivamente, não é o caso dos IPSAS)<sup>10</sup>. A retórica positiva em torno dos IPSAS, aliás, constitui uma das facetas mais visíveis de sua promoção em escala mundial, como será visto.

Os padrões IPSAS integram um conjunto mais amplo de reformas de tipo liberalizante advogadas pelo movimento conhecido como *New Public Management* (NPM), vertente teórica que defende a reforma do setor público por meio da implantação de ferramentas empregadas na esfera privada<sup>11</sup>. Tais *standards*, hoje

---

<sup>8</sup> A origem anglo-saxônica dos padrões IPSAS está bem estabelecida na literatura. Cf., e.g., BRUSCA, Isabel; MONTESINOS, Vicente; CHOW, Danny SL. Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): the case of Spain. *Public Money & Management*, v. 33, n. 6, p. 437-444, 2013.

<sup>9</sup> Por exemplo, v. MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha; DE MENESES, Anelise Florencio; PETER, Maria da Glória Arrais. O processo de convergência das normas internacionais de contabilidade: uma realidade nos setores privado e público brasileiros. *Revista Controle-doutrinas e artigos*, v. 9, n. 1, p. 87-107, 2011.

<sup>10</sup> Sobre a carga afetiva da linguagem, cf. NINO, Carlos Santiago. *Introdução à Análise do Direito*. Trad. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 318: “A carga afetiva das expressões linguísticas prejudica seu significado cognitivo, favorecendo sua imprecisão, visto que se uma palavra funciona como uma condecoração ou como um estigma, as pessoas manipulam de maneira arbitrária seu significado para aplicá-lo aos fenômenos que aceitam ou repudiam.”

<sup>11</sup> No Brasil, o movimento NPM inspirou a reforma do Estado introduzida em 1995 pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e capitaneada em parte, alguns anos mais tarde, pela Emenda Constitucional n. 18/1999, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Sobre o processo de reforma do Estado brasileiro à luz da concepção gerencialista, própria do

em número de 39 padrões válidos, são formulados e revistos pelo Conselho dos Padrões Internacionais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB*), colegiado vinculado à Federação Internacional dos Contadores (*International Federation of Accountants – IFAC*), entidade global de representação contábil, também conhecido por suas normas de auditoria. Tanto o IFAC quanto o IPSASB são entidades de natureza privada e os padrões que editam ou fomentam são largamente inspirados em padrões contábeis aplicados às companhias privadas de capital aberto: dos parâmetros vigentes, apenas 5 não correspondem aos – tampouco foram inspirados pelos – chamados Padrões Internacionais de Contabilidade (*International Financial Reporting Standards – IFRS*) editados para o setor privado pelo Conselho dos Padrões Internacionais de Contabilidade (*International Accounting Standards Board – IASB*)<sup>12</sup>.

---

NPM, cf. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de administração pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Para uma visão crítica, cf. MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 01, p. 61/82, 2008. Sobre a relação entre os padrões IPSAS e o movimento NPM, cf. BRUSCA, Isabel; GÓMEZ-VILLEGAS, Mauricio; MONTESINOS, Vicente. Public Financial Management Reforms: The Role of Ipsas in Latin-America. *Public Administration and Development*, v. 36, n. 1, p. 51-64, 2016.

<sup>12</sup> Segundo BRUSCA, Isabel; GÓMEZ-VILLEGAS, Mauricio; MONTESINOS, Vicente. Public Financial Management Reforms: The Role of Ipsas in Latin-America. *Op. cit.*, p. 52/53, os padrões IPSAS seriam 38 (trinta e oito) ao todo à época da publicação do trabalho. Desses padrões, apenas 6 (seis) deles não corresponderiam a padrões aplicáveis ao setor privado. Sua contagem de padrões puramente públicos, todavia, inclui o padrão IPSAS 32, destinado às concessões de serviços públicos, que se baseia em uma interpretação fornecida pelos pronunciamentos IFRIC 12 e SIC-29, ambos editados pelo IASB, órgão emissor dos padrões IFRS. Segundo pude apurar em consulta ao *website* do IFAC, outros 2 padrões IPSAS foram publicados após o trabalho de BRUSCA e outros, quais sejam: o IPSAS 39, editado em substituição ao IPSAS 25 para dar novo tratamento aos benefícios de empregados, e o IPSAS 40, dedicado às combinações (*rectius*: reestruturações) do setor público, nomeadamente o amalgamento de entidades ou a aquisição de uma entidade pública por outra. Tanto o IPSAS 39 quanto o IPSAS 40 derivam ou se inspiram em padrões IFRS. Considerando que o IPSAS 39 substituiu um padrão preexistente (o de n. 25), chega-se ao número total de 39 IPSAS válidos, sendo 5 deles sem correspondência em qualquer padrão IFRS ou interpretação fornecida pelo IASB. Os IPSASs 39 e 40 entrarão em vigor nos dias 1º/01/18 e 1º/01/19, respectivamente. Os IPSASs 32, 39 e 40 podem ser consultados por meio dos seguintes endereços: <[http://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS\\_32.pdf](http://www.ifac.org/system/files/publications/files/B8%20IPSAS_32.pdf)>; <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-At-a-Glance-IPSAS-39.pdf>>; <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-IPSAS-40-Public-Sector-Combinations-At-a-Glance.pdf>> (acesso em 07/12/17).

Convém destacar que os IPSAS constituem padrões de contabilidade geral (ou patrimonial), cuja finalidade principal, portanto, é retratar, com base no regime de competência, o conjunto de operações que afetem o patrimônio, a situação financeira e o resultado da entidade<sup>13</sup>. Assim, o âmbito de aplicação dos IPSAS não se confunde com o da contabilidade orçamentária<sup>14</sup> ou com o da contabilidade fiscal (ou estatísticas fiscais)<sup>15</sup>, muito embora a denominada Estrutura Conceitual (*Conceptual Framework*) editada pelo IPSASB aluda ao orçamento público<sup>16</sup> e enfatize a necessidade de que a contabilidade patrimonial de caráter microeconômico seja integrada às estatísticas fiscais macroeconômicas, o que de certo modo é compreensível, dadas as inevitáveis sobreposições entre os subsistemas contábeis<sup>17</sup>. A bem da verdade, de acordo com BRUSCA, MONTESINOS e CHOW, a agenda do IFAC caminha no sentido de que os padrões IPSAS constituam o núcleo central de um sistema global contábil multifacetado, que seria graficamente representável da seguinte maneira<sup>18</sup>:

<sup>13</sup> Nessa linha, cf. FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de; RIBEIRO, Carlos Eduardo. *Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015, p. 73.

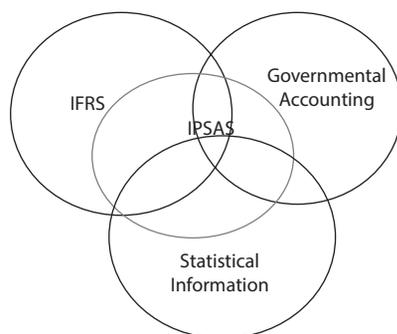
<sup>14</sup> Segundo Feijó, Carvalho Junior e Ribeiro, “interessa à contabilidade orçamentária o controle de disponibilidades e obrigações orçamentárias, isto é, o total de recursos financeiros que podem ser aplicados em políticas públicas e obrigações do governo”. Ainda segundo os estudiosos, “utilizando a teoria dos fluxos e estoques da contabilidade, pode-se associar que a contabilidade orçamentária tem como objeto o orçamento público” (*Idem, ibidem*, p. 67/68)

<sup>15</sup> De acordo com a Estrutura Conceitual IPSAS convergida pelo Conselho Federal de Contabilidade, “os relatórios de EFP [Estatísticas de Finanças Públicas] são utilizados, principalmente, para: (a) analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos; (b) determinar o impacto sobre a economia; e (c) comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente. O foco é sobre a avaliação do impacto do SGG e do setor público em geral sobre a economia, no âmbito da estrutura conceitual das estatísticas macroeconômicas”. Cf. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *NBC TSP – Estrutura Conceitual. Prefácio*. Brasília, 2016. O documento encontra-se disponível em <[http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc)> (acesso em 07/12/17).

<sup>16</sup> *Idem, ibidem*, itens 8 e 9, entre outros. Vale ressaltar que o padrão IPSAS 24 trata exclusivamente da relação entre contabilidade e orçamento público. Cf. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, v. 1, jan., 2016, p. 828-853. Disponível em <<http://www.ifac.org/publications-resources/2016-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>> (acesso em 07/12/2017).

<sup>17</sup> *Idem, ibidem*, item 22.

<sup>18</sup> Cf. BRUSCA, Isabel; MONTESINOS, Vicente; CHOW, Danny SL. *Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): the case of Spain*. *Public Money & Management*, v. 33, n. 6, p. 437-444, 2013.

**Figura 1**

Oficialmente, a missão do IFAC é promover padrões globais de alta qualidade, baseados no regime de competência, para a confecção dos demonstrativos contábeis ou “relatórios financeiros de propósito geral”, como são denominados na linguagem das IPSAS. Ao fazê-lo, o IFAC acredita fomentar transparência e *accountability* nos sistemas públicos de informação financeira ao redor do mundo, uma vez que os IPSAS conteriam critérios para a geração de dados fiéis, compreensíveis e comparáveis a uma série de usuários nacionais e internacionais. Com isso, além de prevenirem a ocorrência de fraudes, os padrões IPSAS contribuiriam também para a solução da crise das dívidas soberanas, uma vez que o regime de competência seria fundamental para prover um cenário mais completo da posição financeira das entidades públicas, bem como de seu desempenho periódico<sup>19</sup>. A pretensão de influir na estabilidade financeira global e na gestão da dívida pública soberana justificariam o já mencionado entrelaçamento com os padrões contábeis privados e com as estatísticas fiscais macroeconômicas<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Cf. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *IPSASB Strategy Consultation*, 2014, p. 10/11. Disponível em < [http://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-Strategy-Consultation-2015-2019\\_0.pdf](http://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-Strategy-Consultation-2015-2019_0.pdf) > (acesso em 08/12/2017). Quanto à literatura contábil, em sentido semelhante, cf. e.g. MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha; DE MENESES, Anelise Florencio; PETER, Maria da Glória Arrais. O processo de convergência das normas internacionais de contabilidade: uma realidade nos setores privado e público brasileiros. *Op. cit.*, *passim*.

<sup>20</sup> Tal entrelaçamento, aliás, foi expressamente mencionado pela Comissão Europeia em relatório de 2013, destinado a reportar e avaliar em que medida a introdução dos IPSAS como regime contábil comum na União Europeia poderia conferir consistência aos dados microeconômicos dos quais seriam geradas as estatísticas fiscais macroeconômicas relacionadas ao controle da dívida. Cf. COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-*

Como se pode perceber, o pilar central dos padrões IPSAS é o dito princípio da competência, inspirador do regime (ou base) de competência contábil, um dos critérios existentes na ciência contábil para a determinação do *momento* em que devem ser registrados os fatos contábeis.

O regime de competência, conhecido em língua inglesa como *accrual accounting*, estabelece que “os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento”, pressupondo “a simultaneidade da confrontação de receitas e de despesas correlatas”<sup>21</sup>. Dessa maneira, distingue-se do regime de caixa, que somente considera as receitas e despesas no momento de seu efetivo ingresso ou saída, a depender do caso<sup>22</sup>.

O termo empregado em língua inglesa para o regime de competência (*accrual accounting*) favorece a compreensão do conceito. O verbo *to accrue*, em inglês, deriva do francês arcaico *acruere* e do latim *accrescere*, significando crescer, incrementar ou aumentar periodicamente, em decorrência de processo natural ou recebimento de juros. Remonta à Alta Idade Média, quando o agricultor percebia o enriquecimento de seu patrimônio à medida que sua cultura crescia. Eis, assim, o espírito básico do regime de competência: capturar o desempenho do patrimônio a partir de suas variações periódicas, independentemente das transações financeiras a que podem dar origem no futuro<sup>23</sup>.

Especificamente, defende-se que o regime contábil de competência ofereceria benefícios como a apreensão de ativos e passivos não financeiros (e.g. bens imóveis recebidos ou entregues em doação)<sup>24</sup>, além do fornecimento de dados sobre desempenho e custos dos serviços públicos<sup>25</sup>. ANESSI-PESSINA e STECCOLINI

---

-Membros. COM (2013) 114, 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1410447825715&uri=CELEX:52013DC0114>> (acesso em 07/12/17).

<sup>21</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013, p. 125.

<sup>22</sup> Cf. CARVALHO, José Augusto Moreira de. Arts. 34 a 39. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 Comentada*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 135.

<sup>23</sup> Cf. BORGES, Thiago Bernardo et al. Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 44, n. 4, 2010.

<sup>24</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto; RIBEIRO, Carlos Eduardo. *Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Gestão Pública, 2015, p. 63.

<sup>25</sup> MAGALHÃES, Fábio Rodrigues et al. NBCASP e IPSAS: uma análise do processo de convergência brasileira sob a ótica do accrual basis accounting. *Revista Brasileira de Contabilidade*, n. 201, p. 56-67, 2013.

apresentam uma ampla lista sobre as vantagens do regime de competência frente ao regime de caixa<sup>26</sup>:

- i) ênfase no controle de custos, mensuração, eficiência e produtividade;
- ii) definição das tarifas dos serviços públicos com maior facilidade;
- iii) maior atenção na gestão dos ativos;
- iv) informações mais completas do passivo das organizações públicas;
- v) possibilidade de medir o impacto das políticas públicas com foco no longo prazo;
- vi) ênfase na mensuração da equidade intergeracional;
- vii) melhor avaliação das escolhas como privatização e empréstimos;
- viii) possibilidade de os gestores melhorarem a avaliação de desempenho no serviço público.

Dadas as vantagens apontadas, muitos estudos assumem que a adesão aos padrões IPSAS representaria uma evolução natural para o setor público, motivo suficiente para a implementação de reformas<sup>27</sup>. Mas, afinal, o que motivaria Estados soberanos a aderir voluntariamente aos padrões IPSAS? Seria apenas o apelo da retórica oficial do IFAC em prol de transparência e *accountability*, como advogam os partidários da *New Public Management*? A adesão aos IPSAS seria motivada somente pela suposta qualidade técnica de seus padrões? Quão verdadeiro é tal discurso? É o que passo a responder na sequência.

## 2.2 Motivações das reformas: explicações alternativas

Os padrões IPSAS, como já adiantado, não possuem natureza de direito formal válido (*hard law*). Na verdade, constituem parâmetros técnicos cuja efetividade depende de adesão expressa, em maior ou menor grau, por parte das próprias entidades de direito público nacional ou internacional. Nesse contexto, diferentes estudos têm sido conduzidos com o escopo de determinar quais motivos levariam Estados soberanos a reformar seus sistemas contábeis conforme o modelo IPSAS.

---

<sup>26</sup> ANESSI-PESSINA, E. and STECCOLINI, I. Effects of Budgetary and Accruals Accounting Coexistence: Evidence from Italian Local Governments. *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, No. 2, 2007, p. 114 *apud* ANDRADE, Maria Elisabeth Moreira Carvalho; CARVALHO, Luiz Nelson Guedes de. Análise da adoção do regime de competência no setor público internacional. *Revista FSA (Faculdade Santo Agostinho)*, v. 10, n. 1, 2013, p. 42.

<sup>27</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. *Op. cit.*, *passim*.

A partir da análise da literatura comparada em matéria de contabilidade governamental, parece razoável supor um cenário em que a promoção dos padrões IPSAS integre um processo regulatório global mais amplo movido pela ideologia anglo-americana, a envolver diferentes atores do capitalismo global em prol da redução dos custos de transação que as fronteiras nacionais impõem à movimentação dos fluxos financeiros. Nesse contexto, o grau de adesão aos padrões internacionais de contabilidade varia conforme a posição do país no cenário global.

Em síntese, é possível distribuir os países em quatro grupos diversos: (i) o grupo anglófono, composto por países desenvolvidos capitaneados pelo Reino Unido; (ii) o grupo dos países em desenvolvimento; (iii) o grupo europeu continental e, por fim, (iv) os Estados Unidos da América como uma categoria à parte.

O primeiro grupo, integrado por Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, é um aliado de primeira hora das reformas do *New Public Management* e sua motivação principal, aparentemente, é de ordem cultural-ideológica. Não é de se estranhar, portanto, que constitua o grupo mais simpático à adoção voluntária dos padrões internacionais contábeis em seus respectivos sistemas domésticos. Curiosamente, até pouco tempo atrás, nenhum deles adotava os padrões IPSAS especificamente, ou seja, todos aderiam aos padrões privados IFRS com adaptações específicas para o setor público, o que, na prática, faziam com que seus sistemas contábeis fossem bastante semelhantes ao modelo IPSAS<sup>28</sup>.

O cenário muda drasticamente quando se trata dos países em desenvolvimento. Aqui, percebe-se claramente que as reformas ocorrem a reboque de pressões oriundas de agentes externos, geralmente em conjunto com o anseio dos países de demonstrar credibilidade aos mercados internacionais credores, pelo menos formalmente.

Emblemático, nesse aspecto, é o trabalho de BRUSCA, GÓMEZ-VILLEGAS e MONTESINOS<sup>29</sup>. Embora a atuação da profissão contábil e das grandes firmas de auditoria tenham sido determinantes para a difusão dos padrões IFRS

---

<sup>28</sup> A não adoção inicial dos padrões IPSAS deve-se muito provavelmente ao pioneirismo desses países na adoção de critérios contábeis globais. Hoje, todavia, a Nova Zelândia é adepta dos IPSAS. Nesse sentido, cf. NEWBERRY, Susan. The use of accrual accounting in New Zealand's central government: Second thoughts. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 283-297, 2014. Em contraste, Reino Unido e Austrália continuam a adotar os padrões IFRS com adaptações. Sobre o caso britânico, v. JONES, Rowan; CARUANA, Josette. A perspective on the proposal for European public sector accounting standards, in the context of accruals in UK government accounting. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 265-282, 2014.

<sup>29</sup> BRUSCA, Isabel; GÓMEZ-VILLEGAS, Mauricio; MONTESINOS, Vicente. Public Financial Management Reforms: The Role of Ipsas in Latin-America. *Public Administration and Development*, v. 36, n. 1, p. 51-64, 2016.

no setor privado<sup>30</sup>, BRUSCA, GÓMEZ-VILLEGAS e MONTESINOS minimizam a influência desses atores quanto à propagação dos IPSAS. Segundo os autores, organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial é que exerceriam influência determinante para reformas no âmbito doméstico, seja por meio da promoção em si dos padrões IPSAS, seja por meio da adoção dos *standards* em suas próprias estruturas de governança<sup>31</sup>. A partir de pesquisa bibliográfica e de entrevistas conduzidas com agentes-chave dos governos peruano e colombiano, os autores verificaram que o interesse principal dessas agências multilaterais seria monitorar de maneira mais efetiva a condução da política econômica dos países, de modo a assegurar o êxito de reformas estruturais, programas de estabilização macroeconômica e projetos de fomento financiados com recursos externos<sup>32</sup>. Por outro lado, dentre os agentes entrevistados, um deles mencionou a importância da incorporação dos padrões IPSAS para efeito de melhoria dos *ratings* indicados pelas agências de classificação de risco, diminuindo-se, assim, os custos das operações de crédito realizadas por seu país. No entanto, aponta-se também que a adoção dos padrões IPSAS na Colômbia e no Peru tem sido preponderantemente formal e retórica, não havendo evidências de que efetivamente contribuam para o aumento da transparência e do processo de *accountability* naqueles países<sup>33</sup>.

O Brasil, por natural, reproduz o padrão de assimilação encontrado nos demais países em desenvolvimento. Por um lado, nota-se que a retórica de modernização das contas públicas ecoa nas publicações oficiais e em boa parte da litera-

---

<sup>30</sup> Nessa linha, cf. BOTZEM, Sebastian. *The Politics of Accounting Regulation: Organizing Transnational Standard-Setting in Financial Reporting*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, *passim*.

<sup>31</sup> No mesmo sentido, BRUSCA, Isabel; MONTESINOS, Vicente; CHOW, Danny SL. Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): the case of Spain. *Op. cit.*, itens 2.2 e 2.3.

<sup>32</sup> Vale destacar que ainda nos anos 90, antes da consolidação dos padrões IPSAS, o FMI e o Banco Mundial já recomendavam ativamente a incorporação dos padrões privados IAS/IFRS por parte dos Estados nacionais. Nessa linha, cf. BOTZEM, Sebastian. *The Politics of Accounting Regulation: Organizing Transnational Standard-Setting in Financial Reporting*. *Op. cit.*, p. 12/13; NEU, Dean; OCAMPO, Elizabeth. Doing missionary work: The World Bank and the diffusion of financial practices. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 18, n. 3, p. 363-389, 2007.

<sup>33</sup> O estudo corrobora os achados de ADHIKARI, Pawan; KURUPPU, Chamara; MATILAL, Sumohon. Dissemination and institutionalization of public sector accounting reforms in less developed countries: A comparative study of the Nepalese and Sri Lankan central governments. *In: Accounting Forum*. Elsevier, 2013. p. 213-230. Para uma análise mais ampla sobre a reforma contábil nos países em desenvolvimento, v. HOPPER, Trevor; LASSOU, Philippe; SOOBA-ROYEN, Teerooven. Globalisation, accounting and developing countries. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 43, p. 125-148, 2017.

tura contábil<sup>34</sup>. Por outro lado, também parece razoável supor que as pressões externas e o anseio de alinhamento com os mercados exerçam um papel importante no processo de convergência do país aos IPSAS.

O terceiro grupo, composto pelos países da Europa continental, é marcado pela conhecida tensão entre a preservação da soberania nacional com as necessidades da integração regional estipuladas pela União Europeia. Do ponto de vista da União, a motivação básica para a reforma do sistema contábil parece estar associada à necessidade de que as estatísticas fiscais adotadas para o controle do déficit e da dívida pública sejam amparadas por informações contábeis mais confiáveis e uniformes, com base no regime de competência.

Em 2011, o Conselho Europeu (*European Council*) emitiu a Diretiva 2011/85/EU, a fim de estipular regras específicas relativas às características dos quadros orçamentários dos Estados-Membros. Em seus *consideranda*, o Conselho afirmou que “A existência de práticas de contabilidade pública exaustivas e fiáveis em todos os subsectores da administração pública constitui um pré-requisito para a elaboração de estatísticas [fiscais] de elevada qualidade que sejam comparáveis entre os Estados-Membros”. Nesse contexto, o art. 3º da Diretiva estabeleceu que “os Estados-Membros devem criar sistemas contabilísticos que abranjam, de forma integral e coerente, todos os subsectores da administração pública e contenham as informações necessárias para gerar dados de exercício [*accrual data*], com vista à elaboração dos dados baseados no SEC 95”, ou seja, o sistema de estatísticas fiscais da Europa. Ainda, o art. 16, item 3, da Diretiva determinou à Comissão Europeia que avaliasse a pertinência dos padrões IPSAS para os membros da União Europeia<sup>35</sup>.

Em resposta, a Comissão Europeia publicou o relatório COM/2013/0114, no qual reconheceu que os IPSAS “constituem uma referência incontornável para o estabelecimento de contas harmonizadas do setor público na UE”, não obstante alguns problemas detectados, como imprecisão e instabilidade dos padrões, além da participação insuficiente das autoridades contabilísticas do setor público da UE na governança dos IPSAS. Desse modo, a Comissão Europeia sugeriu a criação de padrões contábeis europeus confeccionados com base no modelo IPSAS, os *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> E.g. FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.

<sup>35</sup> CONSELHO EUROPEU. *Diretiva 2011/85/EU do Conselho*. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2011.306.01.0041.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.306.01.0041.01.ENG)> (acesso em 07/12/17).

<sup>36</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros*. Op. cit., *passim*.

A reforma, no entanto, é vista com desconfiança por autoridades e acadêmicos europeus ciosos das particularidades próprias de seus países, a exemplo da primazia do orçamento público e da importância do regime contábil de caixa para o controle doméstico das finanças pela via parlamentar<sup>37</sup>.

Por fim, como sói acontecer, os Estados Unidos encontram-se em situação singular. Aqui, trata-se de questionar o motivo para a não adoção dos IPSAS ou equivalentes, já que o país segue critérios próprios, sem qualquer relação com aqueles adotados pela iniciativa privada<sup>38</sup>. Ao que parece, o órgão regulador federal para a área contábil considera que os *standards* privados são inadequados para o setor público federal, uma vez que enfatizam os usuários externos à entidade (e.g. investidores). Por outro lado, na visão do órgão, a contabilidade pública federal deve enfatizar o usuário interno, tendo em vista a necessidade de preservação da integridade orçamentária do Estado<sup>39</sup>.

### 3. A CONVERGÊNCIA AOS IPSAS NO BRASIL

No Brasil, o processo de convergência aos padrões internacionais de contabilidade teve início em 2004, quando o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) instituiu um grupo de estudos com a finalidade de analisar, elaborar e propor normas técnicas de contabilidade aplicadas ao setor público que fossem alinhadas com os padrões IPSAS<sup>40</sup>. Segundo FEIJÓ, esse grupo contemplava representantes da academia e da burocracia, como participantes da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda e Tribunais de Contas<sup>41</sup>.

É importante consignar que o processo de aproximação da contabilidade brasileira com os padrões internacionais foi desmembrado em duas frentes. Em uma primeira frente, decidiu-se promover o que foi batizado como *alinhamento* aos

---

<sup>37</sup> As principais críticas serão detalhadas na seção 5 deste artigo. Por todos, cf. BIONDI, Yuri. Harmonising European public sector accounting standards (EPSAS): issues and perspectives for Europe's economy and society. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 165-178, 2014.

<sup>38</sup> Nesse sentido, Jones e outros afirmam que “the US policies are not explicitly based on business accounting policies (or on those for US state and local government)”. Vale pontuar, contudo, que o sistema contábil americano é baseado no regime de competência, à exceção do sistema orçamentário. Cf. JONES, Rowan et al. A comparison of budgeting and accounting reforms in the national governments of France, Germany, the UK and the US. *Financial Accountability & Management*, v. 29, n. 4, p. 419-441, 2013.

<sup>39</sup> *Idem, ibidem*, p. 432/433.

<sup>40</sup> Cf. FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013, p. 53.

<sup>41</sup> *Idem, ibidem*, p. 54.

padrões internacionais. O propósito básico, aqui, seria editar normas técnicas brasileiras que refletissem o espírito do modelo IPSAS. Paralelamente, seria buscada a *convergência* aos padrões IPSAS. Nessa etapa, as normas alinhadas seriam paulatinamente substituídas por normas individualmente convergidas a um correspondente padrão IPSAS, preservadas as particularidades do contexto brasileiro<sup>42</sup>.

De 2007 a 2014, o CFC editou 11 normas no bojo do processo de alinhamento. Atualmente, há 24 normas contábeis técnicas aplicáveis ao setor público, das quais 22 já constituem normas convergidas aos padrões IPSAS. As demais normas são remanescentes do processo de alinhamento. Vejamos:

### Quadro 1

			<b>CORRELAÇÃO</b>
<b>NBC</b>	<b>RESOLUÇÃO CFC</b>	<b>NOME DA NORMA</b>	<b>IFAC</b>
NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL	DOU 04/10/16	Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público	Conceptual Framework
NBC TSP 01	DOU 28/10/16	Receita de Transação sem Contraprestação	IPSAS 23
NBC TSP 02	DOU 28/10/16	Receita de Transação com Contraprestação	IPSAS 9
NBC TSP 03	DOU 28/10/16	Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes	IPSAS 19
NBC TSP 04	DOU 06/12/16	Estoques	IPSAS 12
NBC TSP 05	DOU 06/12/16	Contratos de Concessão de Serviços Públicos: Concedente	IPSAS 32
NBC TSP 06	DOU 28/9/17	Propriedade para Investimento	IPSAS 16
NBC TSP 07	DOU 28/9/17	Ativo Imobilizado	IPSAS 17
NBC TSP 08	DOU 28/9/17	Ativo Intangível	IPSAS 31
NBC TSP 09	DOU 28/9/17	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Não Gerador de Caixa	IPSAS 21
NBC TSP 10	DOU 28/9/17	Redução ao Valor Recuperável de Ativo Gerador de Caixa	IPSAS 26
NBC TSP 11	DOU 31/10/18	Apresentação das Demonstrações Contábeis	IPSAS 1
NBC TSP 12	DOU 31/10/18	Demonstração dos Fluxos de Caixa	IPSAS 2

<sup>42</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as mudanças na contabilidade aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013, p. 73 e ss.

NBC TSP 13	DOU 31/10/18	Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis	IPSAS 24
NBC TSP 14	DOU 31/10/18	Custos de Empréstimos	IPSAS 5
NBC TSP 15	DOU 31/10/18	Benefícios a Empregados	IPSAS 39
NBC TSP 16	DOU 31/10/18	Demonstrações Contábeis Separadas	IPSAS 34
NBC TSP 17	DOU 31/10/18	Demonstrações Contábeis Consolidadas	IPSAS 35
NBC TSP 18	DOU 31/10/18	Investimento em Coligada e em Empreendimento Controlado em Conjunto	IPSAS 36
NBC TSP 19	DOU 31/10/18	Acordos em Conjunto	IPSAS 37
NBC TSP 20	DOU 31/10/18	Divulgação de Participações em Outras Entidades	IPSAS 38
NBC TSP 21	DOU 31/10/18	Combinações No Setor Público	IPSAS 40
NBC T 16.7	1.134/08	Consolidação das Demonstrações Contábeis (revogada a partir de 1º/1/21)	não há
NBC T 16.11	1.366/11	Sistema de Informação de Custos do Setor Público	não há

Fonte: CFC, 2017. Disponível em <<http://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>> (acesso em 1º/4/2019).

Vale frisar, no entanto, que as normas técnicas editadas pelo CFC não possuem vigência imediata na Administração Pública, isto é, não constituem normas jurídicas de observância obrigatória. No caso brasileiro, é o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado desde 2008 pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que tem cumprido o papel de incorporar as normas técnicas ao arcabouço normativo infralegal pátrio<sup>43</sup>.

Em linhas gerais, a STN extrai seu mandato regulamentar do art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo o qual “a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67 [o Conselho de Gestão Fiscal]”. Também há referências aos artigos 111 e 113 da Lei n. 4.320/1964<sup>44</sup>, que estabelecem competências que caberiam ao extinto Conse-

<sup>43</sup> Cf. FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. *Op. cit.*, p. 63 e 73.

<sup>44</sup> Transcrevo a seguir o art. 111, *caput* e art. 113, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 4.320/1964: “Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço

lho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, suposto predecessor da STN para efeito de regulação contábil<sup>45</sup>.

De resto, a STN atua com base em atos infralegais, como a Portaria n. 184/2008 do Ministério da Fazenda<sup>46</sup> e o Decreto n. 6.976/2009<sup>47</sup>. Recentemente, o papel da STN como órgão regulador da contabilidade pública brasileira teve sua legitimidade reforçada com o advento da Lei Complementar n. 156/2016, que alterou a LRF para prever, entre outros pontos, que todos os entes federativos disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União (§ 2º do art. 48<sup>48</sup>).

#### 4. DÍVIDA PÚBLICA E CONVERGÊNCIA AOS PADRÕES IPSAS: APORTES CRÍTICOS

Apesar da retórica em prol da adoção dos padrões IPSAS por parte dos Estados nacionais, o fato é que esse processo não é isento de efeitos colaterais, alguns graves o bastante para que ponderemos se, de fato, a implantação desses padrões internacionais atende ao melhor interesse do Brasil (ou seja, o interesse

---

consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.”; “Art. 113. Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas, e atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei. Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, poderão ser promovidas, quando necessário, conferências ou reuniões técnicas, com a participação de representantes das entidades abrangidas por estas normas.”

<sup>45</sup> Nessa linha, cf. FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Op. cit., p. 71.

<sup>46</sup> A Portaria MF n. 184/2008 é expressa ao determinar que a STN promova a convergência das normas contábeis nacionais aos padrões IPSAS e às normas editadas pelo CFC.

<sup>47</sup> Confira-se o teor do art. 4º do Decreto n. 6.976/2009: “Art. 4º. O Sistema de Contabilidade Federal tem como objetivo promover: I – a padronização e a consolidação das contas nacionais; II – a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade, respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente; e III – o acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público.”

<sup>48</sup> Veja-se o inteiro teor do novo art. 48, § 2º, da LRF, incluído pela Lei Complementar n. 156/2016: “Art. 48, § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.”

público). Esta seção, portanto, tem por escopo elucidar quais seriam os principais problemas associados ao processo de convergência aos padrões IPSAS, com destaque para aqueles que dizem respeito à mensuração do déficit público e do estoque da dívida. Começarei pelos pontos críticos apontados pela literatura estrangeira mais autorizada e na seção 6, concluirei este trabalho com uma breve análise do caso brasileiro.

#### 4.1 Literatura estrangeira

A literatura estrangeira é repleta de observações críticas quanto à adoção do regime de competência ou dos padrões IPSAS. A Alemanha, por exemplo, é paradigma de nação desenvolvida hostil à implementação do regime de competência, destacando-se o receio de que a reforma poderia dificultar o controle parlamentar das finanças públicas<sup>49</sup>.

BELLANCA e VANDERNOOT, ao tratarem do caso belga, apontam que as IPSAS sofrem resistências internas, tendo em vista fatores como o alto custo para sua implantação, a incompletude dos padrões internacionais para o adequado tratamento contábil de pensões e benefícios sociais, além da complexidade e do caráter abstrato das IPSAS quando comparadas às regras da contabilidade orçamentária de caixa, de compreensão mais simples por parte de servidores e políticos<sup>50</sup>.

Já no contexto específico da França, CALMEL enfatiza que as características específicas do setor público, largamente informadas pelo conceito de soberania estatal, impedem que os padrões IPSAS e assemelhados sejam implementados em sua integralidade. Desse modo, segundo a autora, “os princípios de mensuração das obrigações financeiras na França excluem quaisquer referências ao valor de mercado atual, porque não é o papel de Central Governo intervir ativamente no mercado em uma base especulativa”<sup>51</sup>.

Em estudo comparado envolvendo Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido, apontou-se um frequente descompasso entre a adoção da contabilidade *ex post* com base no regime de competência e o funcionamento dos sistemas de orça-

---

<sup>49</sup> JONES, Rowan; LÜDER, Klaus. The Federal Government of Germany’s circumspection concerning accrual budgeting and accounting. *Public Money & Management*, v. 31, n. 4, p. 265-270, 2011.

<sup>50</sup> BELLANCA, Sabrina; VANDERNOOT, Julien. Analysis of Belgian public accounting and its compliance with International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 1, 6 and 22. *International Journal of Business and Management*, v. 8, n. 9, p. 122, 2013.

<sup>51</sup> CALMEL, Marie-Pierre. Harmonisation of EPSASs (European Public Sector Accounting Standards): Developments and Prospects. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 215-236, 2014.

mento público e estatísticas fiscais, que seriam os verdadeiros protagonistas do controle e do planejamento das finanças públicas em níveis micro e macroeconômico<sup>52</sup>.

Em relação às críticas, importante é destacar que, ao contrário os fomentadores do projeto IPSAS querem fazer crer, a adoção de padrões contábeis privatistas não representa apenas uma escolha técnica e neutra. Na verdade, como diz BIONDI, as regras contábeis “decidem que política é admissível e envolvem uma representação e um julgamento implícito de cada política que possa ser realizada dentro seu quadro”. Assim, continua o autor, “a representação contábil dirige a própria definição de sustentabilidade da dívida pública, definindo o que é aceitável e permissível entre a administração pública e seus jurisdicionados (inclusive seus credores)”<sup>53</sup>.

O exemplo da Nova Zelândia é paradigmático. Segundo NEWBERRY, a reforma contábil implementada por aquele país trouxe consigo efeitos colaterais relevantes. Segundo a estudiosa, a adoção dos padrões IFRS (posteriormente IPSAS) acarretou uma significativa delegação de poderes a tecnocratas instalados no Tesouro, contribuindo para um enfraquecimento ainda maior do controle parlamentar, que viu o papel do orçamento público ser reduzido em comparação com o da contabilidade patrimonial<sup>54</sup>.

Ainda de acordo com NEWBERRY, a adoção de padrões contábeis privados veio também acompanhada de uma atuação mais agressiva do Executivo no mercado de capitais, culminando em um cenário de intensa alavancagem de ativos públicos por meio da reaplicação dos recursos no próprio mercado de capitais. Além da volatilidade que tal estratégia pode gerar, a autora ressalta que a alavancagem das receitas contribui para oferecer uma representação enganosa da saúde financeira do país, tendo por base o conceito de dívida pública líquida. Como se não bastasse, os analistas do mercado de capitais tornaram-se os usuários mais relevantes das informações financeiras governamentais, fazendo com que a linguagem dos demonstrativos contábeis ficasse cada vez menos acessível ao povo e a seus representantes parlamentares<sup>55</sup>.

Outro problema ínsito à reforma neozelandesa, ainda segundo NEWBERRY, seria a grande margem de discricionariedade atribuída aos geradores da informação contábil, que teriam certa liberdade para introduzir vieses (*biases*) nas infor-

---

<sup>52</sup> JONES, Rowan et al. A comparison of budgeting and accounting reforms in the national governments of France, Germany, the UK and the US. *Op. cit., passim*.

<sup>53</sup> BIONDI, Yuri. Harmonising European public sector accounting standards (EPSAS): issues and perspectives for Europe's economy and society. *Op. cit.*, p. 173 (tradução livre).

<sup>54</sup> NEWBERRY, Susan. The use of accrual accounting in New Zealand's central government: Second thoughts. *Op. cit.*, p. 285/287.

<sup>55</sup> *Idem, ibidem*, p. 288/289 e 292.

mações contábeis. A distinção entre passivos contingentes e passivos efetivos, por exemplo, ofereceria uma válvula de escape para o fomento de políticas de austeridade em tempos de crise. Nas palavras de NEWBERRY, “durante a crise financeira global, os governos internacionalmente aceitaram e impuseram a seus cidadãos e contribuintes passivos que não eram aparentes antes da crise à medida que tentavam conter a crise com ajudas a bancos e outras instituições financeiras.”<sup>56</sup>

## 5. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO: O CASO BRASILEIRO

Quanto ao Brasil, ainda são incertos os efeitos da convergência dos IPSAS sobre a gestão das finanças públicas (e, mais especificamente, sobre a gestão da dívida pública).

Dívida pública, como se sabe, é um conceito fluido, sujeito a diferentes métricas e prismas de análise<sup>57</sup>. Em outras palavras: o conceito, o tamanho e aceitabilidade da dívida pública dependem largamente dos critérios disponíveis e empregados para conceituá-la, medi-la e julgá-la, conforme o alerta de BIONDI<sup>58</sup>. Nesse contexto, tendo a acreditar que o impacto das normas contábeis convergidas sobre a gestão da dívida pública será diretamente proporcional à importância que tais normas venham a adquirir no cenário institucional brasileiro.

Por um lado, o fato é que a dívida pública brasileira e conceitos aparentados (e.g. operações de crédito) devem estar representados nos diferentes espaços contábeis, a saber, o espaço orçamentário, o espaço patrimonial e o espaço fiscal. É notório, por exemplo, que todas as receitas e despesas relativas à dívida devem constar do orçamento público (art. 5º, § 1º, da LRF) e que os recursos oriundos de operações de crédito são apurados no orçamento como receitas de capital (art. 11 da Lei n. 4.320/1964). A contabilidade patrimonial, por seu turno, emprega noções ínsitas à dívida pública, como ativos, passivos, receitas e despesas. Aliás, como já foi dito, há um campo considerável de sobreposição entre contabilidade patrimonial e estatísticas fiscais, conforme apontado pela Estrutura Conceitual das IPSAS.

Contudo, é no campo das estatísticas fiscais que se dá verdadeiramente a gestão da dívida pública, tendo em vista o seu viés macroeconômico. A contabilidade patrimonial e os dados da execução orçamentária e financeira ingressam

---

<sup>56</sup> *Idem, ibidem*, p. 294.

<sup>57</sup> Sobre o tema, v. CONTI, José Mauricio. *Devo, não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública*. Conjur (on line), 17/10/2017. Disponível em < [https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica#\\_ftn3](https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica#_ftn3) > (acesso em 07/11/17).

<sup>58</sup> BIONDI, Yuri. Harmonising European public sector accounting standards (EPSAS): issues and perspectives for Europe’s economy and society. *Op. cit.*, p. 172/173.

teoricamente como fontes de dados, municiando os órgãos elaboradores das estatísticas. A questão, portanto, é saber em que medida os dados da contabilidade patrimonial passariam a alimentar efetivamente as estatísticas fiscais do Brasil.

Atualmente, ao contrário do que se poderia supor, é a autoridade monetária que protagoniza a medição da dívida pública. No cenário de hoje, a contabilidade pública é ignorada pelo Banco Central (Bacen), que produz suas estatísticas com base em dados do setor bancário<sup>59</sup>. E isso parece decorrer de fatores históricos, já que a contabilidade pública não se mostrava confiável quando as estatísticas fiscais começaram a ser produzidas<sup>60</sup>. Posteriormente, o Tribunal de Contas da União referendaria parcialmente a metodologia empregada pelo Bacen para o cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)<sup>61</sup>. Desse modo, parece improvável que os padrões IPSAS venham a causar impacto direto nas estatísticas fiscais do Bacen a curto prazo.

Caso venham uma dia a influenciar diretamente a gestão macroeconômica da dívida, as normas convergidas às IPSAS podem gerar alguns problemas. Veja-se, por exemplo, a diretriz de que o regime da competência deva ser aplicado indistintamente a receitas e despesas, em detrimento do disposto no art. 35 da Lei n. 4.320/1964. Esse entendimento já foi chancelado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 158/2012, Plenário, Rel. Raimundo Carreiro. Nesse julgado, entendeu a Corte de Contas que o art. 35 da Lei n. 4.320/1964 estaria restrito ao campo orçamentário, não sendo vedado à STN promover o registro das variações patrimoniais positivas e negativas com base exclusivamente no regime de competência. Ora, se levada em conta no cálculo da dívida pública, a apuração da receita conforme o regime de competência geraria redução da dívida líquida antes da efetiva arrecadação dos recursos, ocasionando expansão fiscal artificial e quebra do princípio contábil da prudência, conforme alertado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental do próprio TCU. O exemplo evidencia que a análise do tema inspira cautela.

De resto, é possível afirmar com alguma segurança que a convergência aos padrões IPSAS não destoa dos ditames da Constituição dirigente invertida, na linha do trabalho de BERCOVICI e MASSONETTO. O fato é que o modelo IPSAS pa-

---

<sup>59</sup> Em sentido crítico, cf. AFONSO, José Roberto. Dívida Pública no Brasil: medidas e significados. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, n. 2, p. 309-320, 2017.

<sup>60</sup> Nessa linha, cf. CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa D'Ávila e FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo Resultados Fiscais: Teoria e Prática de Resultados Primário e Nominal*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015, p. 123/124.

<sup>61</sup> Cf. os seguintes julgados do TCU: Acórdão n. 0324/2006 – Primeira Câmara, Acórdão 3424/2007 – 1ª Câmara, Acórdão n. 3.427/2007 e Acórdão 7469/2012 – Primeira Câmara, Acórdão 7.469/2012 – Primeira Câmara e Acórdão n. 1.776/2012-Plenário.

rece obedecer claramente à dinâmica liberalizante da governança global, que intenciona diminuir custos de transação por meio da eliminação de peculiaridades nacionais, facilitando o monitoramento e a análise da posição financeira dos Estados devedores. Nesse contexto, as normas contábeis passam a priorizar o usuário externo em detrimento dos órgãos de controle democráticos. Por fim, deve-se apontar também que uma conceituação maximalista do conceito de passivos em detrimento de uma noção mais larga de passivos contingentes poderia servir de estímulo a políticas desmedidas de austeridade fiscal, conforme apontado por NEWBERRY.

## REFERÊNCIAS

- ADHIKARI, Pawan; KURUPPU, Chamara; MATILAL, Sumohon. Dissemination and institutionalization of public sector accounting reforms in less developed countries: A comparative study of the Nepalese and Sri Lankan central governments. *In: Accounting Forum*. Elsevier, 2013. p. 213-230.
- AFONSO, José Roberto. Dívida Pública no Brasil: medidas e significados. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, n. 2, p. 309-320, 2017.
- ANDRADE, Maria Elisabeth Moreira Carvalho; CARVALHO, Luiz Nelson Guedes de. Análise da adoção do regime de competência no setor público internacional. *Revista FSA (Faculdade Santo Agostinho)*, v. 10, n. 1, 2013, p. 42.
- ANESSI-PESSINA, E. and STECCOLINI, I. Effects of Budgetary and Accruals Accounting Coexistence: Evidence from Italian Local Governments. *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, No. 2, 2007.
- BELLANCA, Sabrina; VANDERNOOT, Julien. Analysis of Belgian public accounting and its compliance with International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 1, 6 and 22. *International Journal of Business and Management*, v. 8, n. 9, p. 122, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX, p. 57-77, 2006.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 4, n. 15, 1999.
- BIONDI, Yuri. Harmonising European public sector accounting standards (EPSAS): issues and perspectives for Europe's economy and society. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 165-178, 2014.
- BORGES, Thiago Bernardo *et al.* Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 44, n. 4, 2010.
- BOTZEM, Sebastian. *The Politics of Accounting Regulation: Organizing Transnational Standard-Setting in Financial Reporting*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de administração pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

- BRUSCA, Isabel; GÓMEZ-VILLEGAS, Mauricio; MONTESINOS, Vicente. Public Financial Management Reforms: The Role of Ipsas in Latin-America. *Public Administration and Development*, v. 36, n. 1, p. 51-64, 2016.
- BRUSCA, Isabel; MONTESINOS, Vicente; CHOW, Danny SL. Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): the case of Spain. *Public Money & Management*, v. 33, n. 6, p. 437-444, 2013.
- CALMEL, Marie-Pierre. Harmonisation of EPSASs (European Public Sector Accounting Standards): Developments and Prospects. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 215-236, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 6ª ed, 2002.
- CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa D'Ávila e FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo Resultados Fiscais: Teoria e Prática de Resultados Primário e Nominal*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015, p. 123/124.
- CARVALHO, José Augusto Moreira de. Arts. 34 a 39. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 Comentada*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros*. COM (2013) 114, 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1410447825715&uri=CELEX:52013DC0114>> (acesso em 07/12/17).
- CONSELHO EUROPEU. *Diretiva 2011/85/EU do Conselho*. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2011.306.01.0041.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.306.01.0041.01.ENG)> (acesso em 07/12/17).
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *NBC TSP – Estrutura Conceitual. Prefácio*. Brasília, 2016. O documento encontra-se disponível em <[http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc)> (acesso em 07/12/17).
- CONTI, José Mauricio. *Devo, não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública*. Conjur (on line), 17/10/2017. Disponível em < [https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica#\\_ftn3](https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica#_ftn3)> (acesso em 07/11/17).
- FEIJÓ, Paulo Henrique. *Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.
- FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de; RIBEIRO, Carlos Eduardo. *Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015.
- HOPPER, Trevor; LASSOU, Philippe; SOOBAROYEN, Teerooven. Globalisation, *accounting and developing countries*. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 43, p. 125-148, 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *IPSASB Strategy Consultation*, 2014, p. 10/11. Disponível em <[http://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-Strategy-Consultation-2015-2019\\_0.pdf](http://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-Strategy-Consultation-2015-2019_0.pdf)> (acesso em 08/12/2017).

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, v. 1, jan., 2016, p. 828-853. Disponível em <<http://www.ifac.org/publications-resources/2016-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>> (acesso em 07/12/2017).

JONES, Rowan *et al.* A comparison of budgeting and accounting reforms in the national governments of France, Germany, the UK and the US. *Financial Accountability & Management*, v. 29, n. 4, p. 419-441, 2013.

JONES, Rowan; CARUANA, Josette. A perspective on the proposal for European public sector accounting standards, in the context of accruals in UK government accounting. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 265-282, 2014.

JONES, Rowan; LÜDER, Klaus. The Federal Government of Germany's circumspection concerning accrual budgeting and accounting. *Public Money & Management*, v. 31, n. 4, p. 265-270, 2011.

MAGALHÃES, Fábio Rodrigues *et al.* NBCASP e IPSAS: uma análise do processo de convergência brasileira sob a ótica do accrual basis accounting. *Revista Brasileira de Contabilidade*, n. 201, p. 56-67, 2013.

MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha; DE MENESES, Anelise Florencio; PETER, Maria da Glória Arrais. O processo de convergência das normas internacionais de contabilidade: uma realidade nos setores privado e público brasileiros. *Revista Controle-doutrinas e artigos*, v. 9, n. 1, p. 87-107, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 01, p. 61/82, 2008.

NEU, Dean; OCAMPO, Elizabeth. Doing missionary work: The World Bank and the diffusion of financial practices. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 18, n. 3, p. 363-389, 2007.

NEWBERRY, Susan. The use of accrual accounting in New Zealand's central government: Second thoughts. *Accounting, Economics and Law*, v. 4, n. 3, p. 283-297, 2014.

NINO, Carlos Santiago. *Introdução à Análise do Direito*. Trad. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

# **ADOÇÃO DE UMA CONTABILIDADE PÚBLICA UNIFORME EM ÂMBITO NACIONAL COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL E A QUESTÃO FEDERATIVA**

**Rodrigo Medeiros de Lima**

Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP.  
Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.  
Procurador do Ministério Público  
de Contas da União.

## **SUMÁRIO**

Introdução – 1. O modelo de controle do endividamento subnacional adotado no Brasil e o papel da contabilidade pública para a sua efetividade – 2. As diretrizes constitucionais da normatização da contabilidade pública: ampliação da transparência e instrumentalização do controle – 3. O legítimo interesse da União no controle do endividamento subnacional e na disponibilização adequada das informações contábeis dos entes parciais – 4. A importância da uniformidade normativa da contabilidade pública em âmbito federativo – 5. Questionamentos quanto à atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão federal – 6. A cogência dos normativos infralegais em matéria de contabilidade pública e o controle concorrente da União e dos Tribunais de Contas subnacionais: 6.1 Aspectos do controle externo que lhe reduzem a eficácia coercitiva; 6.2 Desnecessidade da submissão da União a eventual juízo de conformidade dos Tribunais de Contas subnacionais quanto às escriturações contábeis dos entes parciais – Conclusões – Referências.

## INTRODUÇÃO

Após mais de uma década de aparente sucesso dos mecanismos de aperfeiçoamento e controle da gestão fiscal instituídos pela Lei de Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – a celebrada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, com a produção de superávits consistentes em âmbito estadual e relevante redução do endividamento subnacional, o país se deparou com grave quadro de deterioração econômica, entre os anos de 2014 e 2016, com profundos impactos sobre a arrecadação tributária em todas as esferas federativas.

A drástica redução da receita pública impactou fortemente o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais e fez encolher a variável adotada pela lei como denominador para a apuração dos níveis de gasto com pessoal e endividamento público, qual seja a “receita corrente líquida”, conceituada no art. 2º, IV, da LRF.<sup>1</sup> Natural, portanto, que os entes subnacionais observassem alguma elevação nos referidos níveis.

Contudo, o que se observou na prática foi uma vulnerabilidade excessiva das finanças públicas estaduais frente ao cenário de choque econômico, na medida em que a inflexão da receita somou-se a um processo então em curso de expansão de gastos, viabilizado pelo uso disseminado da “contabilidade criativa”, por meio da qual “maquiavam-se” dados fiscais e ocultavam-se desequilíbrios, com fins a contornar as imposições da LRF.

Tal aspecto, ainda que não tenha sido a causa principal da crise fiscal dos Estados, certamente os tornou mais vulneráveis e contribuiu para a gravidade do quadro atual.

Diante desse cenário, a União foi chamada a socorrer financeiramente os Estados e o Distrito Federal, por meio do alongamento de suas dívidas com o ente central, conforme autorizado pela Lei Complementar 156/2016 (LC 156/2016), excepcionando, assim, a vedação legal à realização de operações de crédito e refinanciamentos entre entes da Federação introduzida pela LRF.<sup>2</sup>

A LC 156/2016, em seu projeto, previa a imposição de uma série de contrapartidas aos Estados, a fim de condicionar o refinanciamento federal à adoção de

---

<sup>1</sup> “...somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes...”, com as devidas deduções.

<sup>2</sup> LRF, 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 ou postergação de dívida contraída anteriormente.

medidas de saneamento fiscal. Contudo, tais contrapartidas foram em sua maioria afastadas pelo Congresso Nacional.

Dentre as poucas medidas mantidas, estavam novas exigências de transparência fiscal, associadas à ampliação e ao fortalecimento da competência normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, em matéria de contabilidade pública.

Tais medidas guardam relação com as deficiências verificadas nas informações contábeis dos entes subnacionais e com a constatação de que somente por meio da plena observância por todos os entes da Federação de uma contabilidade pública rigorosa e uniforme se poderia, de fato, conhecer a situação fiscal do setor público brasileiro e possíveis riscos a ela associados, bem como prevenir o descumprimento da LRF e as consequências fiscais daí decorrentes.

A STN já exercia competência normativa similar, de forma precária, enquanto não instituído o órgão interfederativo que se ocuparia da matéria, nos termos do art. 50, § 2º, da LRF. Trata-se do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), órgão previsto já na redação original da LRF, de composição plural e interfederativa, com “representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (art. 67). Porém, passados mais de dezessete anos de vigência da lei, o órgão ainda não saiu do papel.<sup>3</sup>

Contudo, com a LC 156/2016, a LRF passou a, aparentemente, não mais dispor sobre a competência normativa da STN de maneira transitória, ao mesmo tempo em que foram introduzidas sanções institucionais para a hipótese de descumprimento das normas contábeis editadas por aquele órgão federal (art. 48, § 4º, c/c art. 51, § 2º, da LRF).

Pode se cogitar, assim, de uma definitiva apropriação pela União de espaço originalmente reservado a um órgão interfederativo, indo de encontro com a doutrina majoritária, que defendia a imprescindibilidade da instituição do CGF, como forma de se assegurar maior equilíbrio na relação entre os entes federativos, no trato da matéria.

Nesse sentido, a alteração legislativa reacende o debate jurídico sobre a viabilidade de uma normatização centralizada e uniforme da contabilidade pública nacional, bem como sobre a constitucionalidade da atribuição da correspondente competência normativa a órgão do Poder Executivo Federal.

---

<sup>3</sup> Convém anotar, no entanto, os recentes avanços na tramitação do projeto de lei que dispõe sobre a composição e o funcionamento do CGF e determina a sua instalação. Trata-se do PL 3744/2000, recém-aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, em caráter conclusivo.

O presente trabalho pretende contribuir com o referido debate, atento, especificamente, ao caráter técnico e eminentemente instrumental da contabilidade pública, como meio de ampliação da transparência fiscal e de aperfeiçoamento do controle da gestão pública.

Igualmente se adota como premissa o especial interesse da União no controle do equilíbrio da gestão fiscal e do endividamento subnacional, diante de possíveis reflexos econômicos e fiscais que transcendem os limites fronteiriços dos entes parciais.

Nesse sentido, a exposição se divide em seis tópicos.

No primeiro, será exposto o modelo de controle do endividamento subnacional adotado no Brasil, dentre aqueles mais comumente encontrados em outros países, e o papel da contabilidade pública em garantir a sua eficácia.

No segundo, explorar-se-á a relação existente entre a contabilidade pública e as diretrizes constitucionais de transparência e controle da gestão fiscal.

No terceiro, será evidenciado o legítimo interesse da União no controle do endividamento dos entes subnacionais e na adequada disponibilização das respectivas informações contábeis, ante os possíveis impactos dos desequilíbrios fiscais regionais sobre a estabilidade econômica nacional e, por consequência, sobre a condução da política econômica, de competência da União.

No quarto, será abordada a relevância da uniformidade normativa em matéria de contabilidade pública, especialmente no âmbito de um Estado federativo especialmente descentralizado, ao menos sob o aspecto do gasto público.

No quinto, serão levantados e enfrentados questionamentos de ordem constitucional relativos à atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão do Poder Executivo Federal, pontuadamente, (i) os limites da competência legislativa federal em matéria de direito financeiro, frente à competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, §§ 1º e 2º), e (ii) a possível existência de alternativas que melhor atenderiam o princípio federativo.

Por fim, em um sexto tópico, serão abordadas questões pertinentes à cogência das normas da STN em matéria de contabilidade pública e uma possível concorrência entre os controles exercidos no âmbito interno dos entes subnacionais, marcadamente por seus Tribunais de Contas, e aquele exercido pela União.

## **1. O MODELO DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL ADOTADO NO BRASIL E O PAPEL DA CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A SUA EFETIVIDADE**

Teresa Ter-Minassian e Jon Craig apontam a existência de quatro modelos básicos de controle do endividamento subnacional: o controle cooperativo (*coo-*

*perative approach*), por meio da negociação de limites e condições entre governo central e governos subnacionais, o controle normativo (*ruled-based approach*), por meios de normas preestabelecidas em lei ou na própria Constituição, o controle direto pelo governo central (*direct control of the central government*) e o controle estritamente de mercado (*market discipline*).<sup>4</sup>

Há uma considerável diversidade entre as abordagens adotadas pelos diferentes países, desde a adoção única e exclusiva do controle de mercado até um controle direto e estrito por parte do ente central sobre cada operação de crédito, ou mesmo a absoluta vedação à realização de operações de crédito pelos entes subnacionais. A maioria, contudo, mescla diferentes modelos.<sup>5</sup>

Diante da ordinária atribuição da função de estabilização da economia ao poder central, em virtude da maior pertinência de uma gestão centralizada da matéria, é comum que haja, mesmo em Estados federativos, algum nível de controle direto do ente central sobre o endividamento subnacional. Esse tende a ser menos rígido em países que dispõem de um mercado financeiro mais bem desenvolvido e de transparência quanto ao nível de endividamento e à capacidade de pagamento de seus entes subnacionais. É igualmente menos rigoroso, como se poderia presumir, em países com menor disciplina fiscal e significativos desequilíbrios fiscais e macroeconômicos.<sup>6</sup>

No Brasil, parece possível afirmar que se adota, de forma predominante, o controle normativo, ainda que este envolva uma significativa participação do ente central, no que tange ao monitoramento da conformidade dos entes subnacionais aos parâmetros normativos estabelecidos.

Exemplo disso é a competência atribuída ao Ministério da Fazenda no art. 32 da LRF (exercida pela STN) para a avaliação do cumprimento, por parte dos entes subnacionais, dos limites e condições de endividamento, como condição à contratação de operações de crédito.

A esse respeito, convém consignar nosso entendimento de que a análise do Ministério da Fazenda deve se restringir à verificação do atendimento formal dos requisitos da lei, sem adentrar, por exemplo, em análises quanto à relação custo-benefício ou ao interesse econômico e social da operação, em respeito à autonomia federativa.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. "Control of subnational government borrowing". In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156-172.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> A ressalva é relevante na medida em que o § 1º do art. 32 da LRF determina que o ente subnacional interessado instrua seu pleito perante o Ministério da Fazenda com "parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e

Há, ainda, a presença de algum controle de mercado, inclusive com Estados e Municípios brasileiros contando com avaliações de risco perante importantes agências de classificação de risco de crédito. Não obstante, essa forma de controle tem sua eficácia reduzida no que tange ao endividamento subnacional, na medida em que o crédito interno a Estados e Municípios se dá, predominantemente, por meio dos bancos públicos federais,<sup>8</sup> cuja concessão de crédito é, em princípio, mais suscetível a motivação política, enquanto o crédito externo comumente condiciona-se a garantia da União, o que mitiga a preocupação do prestamista com o risco de crédito específico do ente federativo tomador.

A adoção do controle normativo do endividamento público no Brasil parece consistir em um desígnio constitucional, conforme se observa das competências normativas atribuídas ao Congresso Nacional (arts. 48, II e XIV, e 163, II, da CF) e ao Senado Federal (art. 52, VI a IX, da CF) pertinentes à regulamentação do endividamento público, ao estabelecimento de limites e condições à realização de operações de crédito e à concessão de garantias, bem como à fixação de teto para as dívidas dos entes federativos.

A isso se soma a vedação do art. 167, III, da CF, à realização de operações de créditos excedentes ao montante das despesas de capital, a chamada “regra de ouro” das finanças públicas.

Contudo, um sistema de controle normativo do endividamento público somente veio a se concretizar com a edição da LRF, em 2000, seguida das Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal, que, em complementação à lei, traziam, a primeira, os limites globais de endividamento de Estados, Distrito Federal e Municípios e, a segunda, os limites e condições para a realização de operações de crédito interno e externo por esses entes.

Trata-se de um sistema ainda incompleto, restrito basicamente ao endividamento subnacional, ante a omissão legislativa na regulamentação do limite da dívida pública federal.<sup>9</sup>

---

social da operação e o atendimento” das condições que são listadas no dispositivo legal. O referido parecer é peça importante de formalização da motivação do ato, daí porque é louvável a exigência de sua apresentação. Contudo, a nosso ver, não deve o Ministério da Fazenda avaliar se, de fato, existe uma boa relação custo-benefício ou se a operação se fundamenta em interesse econômico e social. Nesse sentido, o Manual para Instruções de Pleitos, de 2017, da STN, afirma que “análises de operações de crédito do Ministério da Fazenda são eminentemente de caráter vinculado, não comportando aspectos de conveniência e oportunidade nos itens de verificação”, aparentando adotar o entendimento aqui defendido.

<sup>8</sup> Conforme dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, referente ao exercício financeiro de 2016, da STN.

<sup>9</sup> A esse respeito, existe proposta em tramitação no Senado Federal, sob a forma do Projeto de Resolução 84, de 2007. Este, apesar de se originar na mesma Mensagem 154, de 2000, da

O sistema de controle normativo do endividamento subnacional brasileiro conjuga diferentes regras fiscais, como comumente ocorre em outros países, não se restringindo àquelas diretamente relacionadas ao controle do endividamento (*debt rules*). Abrange outras que, indiretamente, ensejam esse controle, como aquelas que estabelecem limites ao gasto público (*expediture rules*)<sup>10</sup> e aquelas que impõem o atendimento de metas de equilíbrio fiscal (*budget balance rules*).<sup>11</sup>

Conforme Teresa Ter-Minassian e Jon Craig, a adoção de um modelo normativo de controle do endividamento subnacional tem a óbvia vantagem de dar maior transparência aos parâmetros a serem observados pelos entes periféricos e, assim, garantir maior equidade no tratamento a eles dispensado.<sup>12</sup>

Por outro lado, a rigidez do modelo normativo torna comum a adoção de práticas contábeis heterodoxas (“contabilidade criativa”), com o fim de contornar a observância das normas legais em matéria de responsabilidade fiscal.

Tal externalidade é verificada mesmo em nações mais desenvolvidas, a exemplo de países que compõem a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).<sup>13 14</sup>

No Brasil não é diferente, mesmo em âmbito federal. Contudo, a prática é mais recorrente em âmbito subnacional.

A situação foi identificada pelo FMI, que apontou graves deficiências na qualidade das informações fiscais prestadas pelos entes subnacionais, em especial quanto ao atendimento dos limites de gasto com pessoal, rubrica de maior relevância no orçamento estadual.<sup>15</sup>

---

Presidência da República, que veiculou a proposta de limites globais de endividamento para Estados, Distrito Federal e Municípios, há muito aprovada, não apresenta perspectiva clara de aprovação.

<sup>10</sup> Destas são exemplos os requisitos de geração de despesa e os limites de gasto com pessoal, todos estabelecidos na LRF, entre os arts. 15 a 24 da LRF.

<sup>11</sup> FANG, Xiangming; KIM, Young; LLEDÓ, Victor; MBAYE, Samba; YOON, Sungwook. *Fiscal Rules at a Glance*. Washington: FMI, 2017.

<sup>12</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 166.

<sup>13</sup> ALBERT, Jean-Luc. *Finances Publiques*. 10. ed. Paris: Dalloz, 2017, p. 166-167.

<sup>14</sup> MELO, Marcus André *et. al.* Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, v. 35, n. 5, p. 595-612, 2014, p. 3.

<sup>15</sup> Em estudo recentemente publicado, o FMI apontou que “Nem todos os estados e municípios cumprem o exigido quanto à apresentação de informações e os dados sobre as finanças subnacionais costumam ser menos oportunos e abrangentes do que os dados sobre o governo central” (ALVES, Miguel *et. al.* *Brasil: Avaliação de Transparência Fiscal*. Washington: FMI, 2017, p. 68).

Tal situação tem suscitado crescentes preocupações com a regulamentação da contabilidade pública nacional, a fim de se garantir maior efetividade aos limites estabelecidos em lei.

## 2. AS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DA NORMATIZAÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA: AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE

A contabilidade pública, como técnica de registro de atos e fatos relacionados com a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública e de evidenciação da situação orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades públicas,<sup>16</sup> tem natureza instrumental, devendo servir à concretização de fins da ordem constitucional que com ela guardem pertinência. E, nesse sentido, é inequívoca a relação entre a contabilidade pública e as diretrizes constitucionais de transparência e controle.

Estas são corolários dos basilares princípios republicano e democrático, estando consagradas, explícita<sup>17</sup> ou implicitamente,<sup>18</sup> em diferentes pontos do texto constitucional.

A respeito do princípio republicano, o Ministro do STF Luiz Fux, em seu voto no julgamento da medida cautelar na ADI 5394, ressaltou seu “conteúdo

---

<sup>16</sup> CUNHA, Isaias Lopes da. A auditoria contábil financeira e o julgamento das contas públicas. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 256-257.

<sup>17</sup> A exemplo dos arts. 70 e seguintes da CF, que disciplinam o controle da administração pública sob os aspectos contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e de diversos outros que dispõem sobre o dever de prestação de contas do gestor público, consagrado nos arts. 34 e 35 da CF como princípio sensível, cuja inobservância por Estados, Distrito Federal e Municípios pode ensejar inclusive intervenção constitucional.

<sup>18</sup> A esse respeito, convém reproduzir os precisos ensinamentos de Wallace Paiva Martins Júnior, pertinentes ao caráter constitucional do princípio da transparência administrativa, na qual se insere a transparência fiscal: “... o princípio da transparência é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência.” (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 31).

plurissignificativo e vagueza semântica”, afirmando, porém, ser possível dele extrair atributos normativos mínimos. Dentre esses atributos está a noção de “coisa pública”, esta de titularidade do povo e alheia ao patrimônio e à apropriação privada, de cuja gestão os mandatários populares têm o dever de prestar contas.<sup>19</sup>

Esse dever de prestar contas deve ser entendido de forma ampla, como um mandamento abstrato de transparência na gestão pública, que permita, ao povo, como titular da coisa pública, e aos competentes órgãos de controle, o conhecimento e o controle da atuação de seus representantes, bem como a responsabilização destes, quando for o caso.

Quanto ao aspecto democrático, a transparência da gestão fiscal guarda estreita relação com a participação e o controle popular, que, para que sejam efetivos, precisam ser informados. Somente assim o cidadão comum poderá dispor dos subsídios necessários “para participar de maneira racional [e mais efetiva] da determinação das escolhas a bem da coletividade” e, de fato, servir de instrumento para o aprimoramento da percepção do Estado quanto às reais necessidades da comunidade, consoante aponta Sérgio Assoni Filho.<sup>20</sup>

Essa relação existente entre contabilidade pública, transparência e controle é reconhecida pela LRF. A lei, em seu art. 48, *caput*, aponta as peças orçamentárias, as prestações de contas e os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal como “instrumentos de transparência na gestão fiscal”, preocupando-se, nas disposições seguintes, em disciplinar a disponibilização de informações fiscais, de forma adequada, tempestiva e acessível.

Flávio Rubinstein defende, ainda, que a adoção de um sistema transparente de contabilidade e orçamentação pública permite a avaliação da condução da política fiscal e o estabelecimento de um diálogo construtivo entre governo, sociedade e mercado. Por viabilizar um controle social mais efetivo, a transparência “aumenta o risco político de medidas fiscais insustentáveis, bem como possibilita a identificação do que o governo realmente fez”, em fortalecimento do controle político exercido pelo eleitorado.<sup>21</sup>

Por tudo isso, não se pode cogitar de uma normatização da contabilidade pública adequada sob o aspecto jurídico sem que se priorize a ampliação da trans-

---

<sup>19</sup> STF, ADI 5394-MC.

<sup>20</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 58.

<sup>21</sup> RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a transparência fiscal no direito brasileiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 879.

parência e o municiação do controle de instrumentos adequados de avaliação da conformidade da gestão fiscal.

### 3. O LEGÍTIMO INTERESSE DA UNIÃO NO CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL E NA DISPONIBILIZAÇÃO ADEQUADA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DOS ENTES PARCIAIS

Conforme aponta Rodrigo Oliveira de Faria, “parece existir um consenso doutrinário em torno da ideia de que o critério que norteia a repartição de competências entre as entidades federativas é o da *predominância do interesse*”, exemplificando, em tal sentido, os ensinamentos de Alexandre de Moraes, José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles. Assim, competiriam à União as matérias de interesse predominantemente geral, nacional, aos Estados, as de interesse regional e aos Municípios, as de interesse local.<sup>22</sup>

Nesse sentido, sendo a política macroeconômica matéria de interesse e repercussão nacional, incapaz de ser gerida de forma eficiente em âmbito regional, sobretudo diante da natural integração econômica existente entre as unidades da Federação, esta é comumente reconhecida como atribuição exclusiva do ente central, a exemplo do que ocorre no ordenamento brasileiro.

Não obstante a justificável atribuição da condução da política econômica à União, o desempenho de tal competência é fortemente influenciado pela gestão fiscal dos entes subnacionais. Seja em razão da significativa participação de seu gasto na demanda agregada nacional, seja em virtude dos riscos estruturais associados a seus desequilíbrios fiscais e elevados níveis de endividamento.

Os entes subnacionais, por seu turno, não percebem a estabilização econômica como uma meta própria,<sup>23</sup> não tendo, muitas vezes, maior compromisso ou incentivo para se comprometerem com uma gestão fiscal responsável. Isso porque, em relação a eles, os benefícios da disciplina fiscal, especialmente no curto prazo, não são tão evidentes quanto aqueles decorrentes da ampliação do gasto, além de existir “tradicionalmente uma tendência a transferir os desequilíbrios locais para a União”, por meio de socorros financeiros e assunções de dívida.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 440.

<sup>23</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 331.

<sup>24</sup> SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 75.

Essa tendência se relaciona com os próprios esforços da União de estabilização da economia, que, muitas vezes, resultam na absorção de desequilíbrios subnacionais pelo ente central, afetando, ainda que de forma diluída, a Federação como um todo. Trata-se da “socialização dos efeitos da gestão fiscal subnacional irresponsável”, de que fala Faria, da qual resulta quebra de isonomia entre as unidades federativas.<sup>25</sup>

Percebe-se desse quadro que “a gestão fiscal irresponsável dos entes subnacionais gera consequências que transcendem os interesses meramente locais ou regionais,” com implicações diretas sobre matéria de competência da União, colocando em choque a autonomia dos entes subnacionais e a autonomia da União.<sup>26</sup>

Nesse sentido, parece-nos correta a posição defendida por Faria, de que “a competência jurídico-institucional de condução da política macroeconômica” atribuída à União “não prescinde de um mínimo de controle quanto ao endividamento subnacional, sob pena de se negarem os meios necessários ao atingimento dos fins visados”.<sup>27</sup>

A esse respeito, haveria, segundo Andrade, relativo consenso de que esse tipo de controle “não configura afronta à autonomia dos entes subnacionais ou ao pacto federativo, haja vista as razões econômicas para se evitar o descontrole das contas públicas”.<sup>28</sup>

Quanto a tal aspecto, reforça-se que a opção do constituinte de 1988 foi por um controle normativo do endividamento subnacional, conforme normas gerais de competência legislativa federal, o que destaca o interesse nacional da matéria.

Importante ressaltar que não se trata de normas estabelecidas direta e unilateralmente pela União, uma vez que a ordem constitucional garante aos Estados e ao Distrito Federal participação na formação da vontade legislativa nacional, especialmente por meio do Senado Federal, o qual consiste na casa de representação desses entes no âmbito do Poder Legislativo Federal. O órgão legislativo dispõe, nos termos do art. 52, VI e VII, da CF, de competências exclusivas em matéria de endividamento público.

Uma vez estabelecidas essas normas gerais, não concordamos com aqueles que defendem que o controle da conformidade da gestão fiscal subnacional deve-

---

<sup>25</sup> FARIA, Rodrigo de Oliveira. *Op. cit.*, 447.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 456.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 457.

<sup>28</sup> ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 66-67.

ria ficar restrito aos respectivos órgãos de controle, no âmbito interno do ente, como forma de preservação de sua autonomia federativa.

Tal conclusão resulta de uma visão do problema sob um único e estrito enfoque, ignorando o legítimo interesse da União na efetividade daqueles lindes normativos, de modo a evitar embaraços ao pleno exercício de sua competência constitucional, o que, por sinal, constitui aspecto inerente a sua própria autonomia federativa.

Assim, nos parece justificável a atribuição à União de meios necessários ao monitoramento da gestão fiscal subnacional e à apuração de sua conformidade com a legislação pertinente.

#### **4. A IMPORTÂNCIA DA UNIFORMIDADE NORMATIVA DA CONTABILIDADE PÚBLICA EM ÂMBITO FEDERATIVO**

Teresa Ter-Minassian e Jon Craig apontam características esperadas de uma adequada normatização da contabilidade pública. Segundo eles, as normas de trato da matéria precisam ser claras, limitantes – se não impeditivas – de operações extraorçamentárias, além de flexíveis, a fim de garantir tratamento equivalente a operações que, apesar de distintas, assemelhem-se em seus efeitos. É o caso, por exemplo, das formas de financiamento que em essência equiparam-se a operações de crédito e, como tal, devem se sujeitar às mesmas condições e limites.<sup>29</sup>

Outra característica enfatizada pelos autores é a uniformidade normativa, especialmente importante no âmbito de Estados federativos, na medida em que favorece que todos os entes apresentem, em seus demonstrativos contábeis, as mesmas informações tidas por relevantes, nas mesmas bases, de forma a permitir um controle mais facilitado e uniforme, com a submissão de todos os entes aos mesmos parâmetros.<sup>30</sup> Trata-se, portanto, de instrumento de isonomia entre os entes da Federação.

Constitui, igualmente, importante fator de transparência e controle social, já que permite uma compreensão mais simples das informações prestadas pelos diferentes entes federativos, além de torna-las comparáveis entre si, facilitando a avaliação da gestão fiscal pela sociedade.

Trata-se, ainda, de meio de aperfeiçoamento e racionalização da necessária consolidação das informações contábeis, permitindo um diagnóstico mais preciso, completo e atual da situação fiscal do setor público nacional, necessário à

---

<sup>29</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 166.

<sup>30</sup> *Ibidem.*

adequada gestão federal da política econômica, além de fornecer dados de grande utilidade para a formulação de políticas públicas.

A mera disponibilização de informações contábeis pelos entes parciais de forma fragmentada, por seu turno, dificulta a comparação entre elas e a obtenção de dados agregados mais precisos, além de atrasar o processo de consolidação, em prejuízo da qualidade das informações consolidadas e de sua atualidade.

A uniformidade das normas contábeis é particularmente importante em Estados federativos, onde é maior a descentralização fiscal, em virtude do aspecto financeiro que, de regra, integra a autonomia de que gozam os entes parciais.

No Brasil, essa descentralização é acentuada, na medida em que o gasto do governo central representa menos da metade das despesas do governo geral, que compreende, além da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dados de 2014.<sup>31</sup>

Essa preocupação com a uniformização das demonstrações contábeis do setor público existe mesmo em âmbito internacional, como forma de garantir maior transparência das finanças públicas nacionais e, possivelmente, reduzir a percepção de risco do investidor internacional, atraindo, assim, a poupança estrangeira a custos menores, além de investimentos estrangeiros diretos, sensíveis que são aos indicadores de estabilidade econômica.

Nesse sentido, o Governo Federal tem adotado esforços com fins à convergência da contabilidade pública nacional às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público,<sup>32</sup> editadas pela *International Federation of Accountants* (IFAC).<sup>33</sup> A iniciativa é tida como boa prática de finanças públicas e transparência fiscal.

---

<sup>31</sup> “As despesas dos governos estaduais representam cerca de um terço do total do governo geral, ao passo que os governos municipais respondem por em torno de 20%. Tanto no nível estadual como no nível municipal, as estimativas excluem as despesas de empresas não dependentes.” (ALVES, Miguel *et. al.*, *Op. cit.*, p. 15).

<sup>32</sup> Portaria MF 184/2008.

<sup>33</sup> A *International Federation of Accountants* (IFAC) constitui organização internacional responsável por editar “normas referentes aos padrões éticos da contabilidade e normas relativas à contabilidade do setor público”, com fins a “aumentar a qualidade de relatórios financeiros de entidades do setor público, levando à melhoria dos relatórios informativos sobre a alocação de recursos públicos e aumentando a transparência e fidedignidade das informações”. Suas normas são adotadas por diferentes organismos internacionais, a exemplo da Comunidade Europeia, da OCDE, da Otan, e por programas da ONU, como Unicef, FAO e Unesco. São adotadas, ainda, por mais de uma centena de países. (MONTORO, Eugenio Augusto Franco. *Elementos de direito financeiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 127).

Por todo o exposto, a implementação de uma contabilidade pública uniforme em âmbito federativo é mais do que uma questão de mera conveniência, constituindo subsídio importante ao adequado exercício da competência federal de gestão da política econômica, guardando, ainda, perfeita coerência com os objetivos constitucionais de transparência e controle a que devem servir as escrituras contábeis.

## **5. QUESTIONAMENTOS QUANTO À ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA EM MATÉRIA DE CONTABILIDADE PÚBLICA A ÓRGÃO FEDERAL**

A necessidade de uma normatização uniforme da contabilidade pública em âmbito federativo poderia justificar, a princípio, a atribuição da pertinente competência normativa a órgão do Poder Executivo Federal, com eficácia sobre todos os demais entes federativos, ante a posição central ocupada pela União no desenho do Estado federativo brasileiro.

A atribuição dessa competência normativa a órgão federal, associada à preocupação com a padronização das informações contábeis dos entes federativos, não é novidade no ordenamento brasileiro. Está presente, por exemplo, na Lei 4.320/1964, que, em seu art. 113, a fim de assegurar “a fiel e uniforme” aplicação de suas disposições, bem como sua adequação à evolução das ciências contábeis, atribuiu a órgão do Poder Executivo Federal as funções de responder a consultas e expedir recomendações técnicas, quando solicitadas, e de atualizar os anexos da lei, que trazem demonstrativos e quadros contábeis exigidos dos entes federativos.<sup>34</sup>

O mesmo fez a LRF, em sua redação original, atribuindo à STN competência normativa em matéria de contabilidade pública, ainda que de forma transitória.

Mais recentemente, a LC 156/2016 reforçou a competência normativa da STN sobre a matéria. Houve uma ampliação da competência normativa da STN, na medida em que não mais lhe incumbiria apenas estabelecer os padrões a serem observados pelos entes federativos na prestação de suas informações contábeis, mas também a indicação da periodicidade e do sistema em que serão prestadas (LRF, art. 48, § 2º). Além disso, a questão federativa se tornou ainda mais sensível diante da inclusão da possibilidade de serem impostas sanções institucionais aos entes que descumprirem as prescrições normativas da STN (LRF, art. 48, § 4º).

---

<sup>34</sup> Tal competência normativa atualmente recai sobre a STN, por força dos arts. 17, I, da Lei 10.180/2001, e 7º, XXIV, do Decreto 6.976/2009.

A escolha por se atribuir tal função a um órgão federal, apesar de justificável, suscita questionamentos quanto a uma possível sobreposição da União aos demais entes, especialmente quando comparada à alternativa proposta originalmente pela LRF, que envolve a criação de um órgão interfederativo para o trato da matéria, mostrando-se menos controversa e, em tese, apta a garantir uma normatização uniforme e centralizada da contabilidade pública.

Aliás, mesmo a desejável uniformidade normativa da contabilidade pública suscita questionamentos, quando considerada a competência concorrente de União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro e orçamento (CF, art. 24, I e II). Isso porque, em se entendendo que a normatização da contabilidade pública é matéria reservada à lei e própria de direito financeiro, ter-se-ia que concluir incumbir à União tão somente a disposição de normas gerais (CF, art. 24, § 1º) e aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação daquelas, conforme as peculiaridades de cada um (CF, art. 24, § 2º), o que possivelmente inviabilizaria a uniformidade normativa objetivada.

Não obstante, não enxergamos a normatização pormenorizada da contabilidade pública como uma matéria estritamente legislativa. Esta apresenta caráter predominantemente técnico e dela não surgem direitos e obrigações.

Imprescindível o tratamento legislativo, tão somente, para o estabelecimento dos contornos mais gerais da obrigação de apresentação de escriturações contábeis. À lei cabe a indicação de diretrizes, aspecto este restrito à competência legislativa federal, ante o seu caráter geral. É o que faz, por exemplo, a Lei 4.320/1964, recepcionada pela atual ordem constitucional como Lei Geral de Finanças Públicas.

Não é incomum que, diante de matérias de caráter eminentemente técnico, como é o caso da contabilidade pública, se faça a opção por uma normatização legislativa restrita ao estabelecimento de parâmetros e objetivos de cunho geral, delegando-se à normatização infralegal a complementação pormenorizada da norma, a qual poderá, inclusive, lhe acrescer disposições que dela não constam nem mesmo implicitamente, desde que coerentes com as diretrizes legais e a boa técnica.

São os chamados “regulamentos autorizados” ou “delegados”, que, apesar da nomenclatura utilizada, não se restringem à regulamentação propriamente dita, avançando na complementação das matérias disciplinadas, dentro dos parâmetros estabelecidos em lei. Tal modalidade normativa, não obstante alguma divergência doutrinária, é há muito admitida pela jurisprudência do STF.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> E.g. STF, ADI 3090-MC.

Entendemos que a uniformidade das escriturações contábeis dos diferentes entes federativos pode – e mesmo deve – constituir um princípio geral da contabilidade pública, por se prestar ao melhor atendimento dos fins desta, relacionados ao aperfeiçoamento da transparência e do controle da gestão fiscal. Nesse sentido, deve estar contemplado na lei federal, tal como fazem a Lei 4.320/1964 e a LRF, de modo a balizar a competência legislativa suplementar dos demais entes federativos.

No que tange ao órgão ao qual incumbe a competência normativa, a LRF teve a preocupação de prever a criação de um órgão interfederativo, que ficaria responsável pelo trato da matéria, a qual, somente de forma temporária, foi atribuída à STN.

Convém lembrar que a STN constitui órgão do Poder Executivo Federal, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, não dispondo de garantias formais que lhe assegurem independência técnica e alguma blindagem de possíveis interferências políticas. Existe, portanto, um indesejável risco de contaminação política de sua atividade normativa, bem como de sobreposição de interesses federais aos interesses regionais e locais, representados pelos entes subnacionais.

A demora na criação do CGF tem sido fonte de críticas por parte da doutrina. Esta crê na instituição do CGF como um meio de horizontalização do debate federativo e de legitimação da normatização infralegal em matéria de contabilidade pública, o que, em tese, estimularia a sua observância pelos entes subnacionais e melhor atenderia o princípio federativo.

Não resta dúvida de que a opção por um órgão interfederativo pode trazer maior equilíbrio entre os entes. Ainda que o órgão não venha a contar com estrutura própria – até pelas dificuldades de se estruturar um órgão interfederativo –, parece razoável admitir que ele venha a se servir da estrutura administrativa e do corpo técnico da STN, este último dotado da necessária expertise.<sup>36</sup>

Contudo, para que se fale, de fato, em uma instância independente, faz-se necessária a imposição de requisitos técnicos adequados e suficientes para a escolha de seus integrantes, além de garantias e mecanismos de mitigação dos riscos de cooptação política dos conselheiros.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Os §§ 6º e 7º do art. 5º do PL 3744/2000, nos termos recém-aprovados pela Câmara dos Deputados, atribui à STN o dever de “assegurar a assessoria e o apoio técnico e administrativo necessários” ao funcionamento do CGF.

<sup>37</sup> Tentou-se introduzir, no PL 3744/2000, mecanismos de mitigação de influência política, porém previsões como (i) “proibição da indicação de nomes que estejam ocupando ou que tenham ocupado cargos políticos nos últimos dois anos da data de nomeação do membro ou respectivo

Do contrário, o órgão ficará mais suscetível a interferências políticas, podendo vir a adotar postura leniente frente a práticas fiscalmente irresponsáveis, sobretudo no âmbito de Estados e Municípios, em detrimento do interesse da União na mitigação dos riscos fiscais.

De todo modo, mesmo sendo a instituição do CGF – com a atribuição das garantias necessárias a assegurar-lhe a qualificação e independência técnicas esperadas – a opção aparentemente mais adequada, pode-se cogitar de medidas mitigadoras do risco associado ao exercício dessa competência normativa por órgão federal.

Providências possíveis são a institucionalização da participação dos entes subnacionais no processo normativo perante a STN, a ampliação do controle social e a atribuição formal, por meio de lei, de alguma autonomia ao setor responsável pela normatização da contabilidade pública.<sup>38</sup> A primeira objetiva viabilizar a contribuição dos entes subnacionais e o estabelecimento de um diálogo federativo. As demais teriam por fim mitigar os riscos de ingerência política.

A participação não só dos entes subnacionais, mas também da sociedade, por meio de consultas públicas, já é prática no âmbito do processo normativo na STN. O órgão conta com o apoio de Grupos Técnicos de Padronização de Procedimentos Contábeis e de Relatórios e Demonstrativos Fiscais (GTCON e GTREL), compostos por representantes de todas as esferas federativas e dos respectivos órgãos de controle, com fins ao estabelecimento de um “diálogo permanente, tendente a reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social”.<sup>39</sup>

Contudo, essa participação é precariamente regulamentada, por meio de portarias da STN, sujeitas em tese a revogação, mediante juízo discricionário do órgão. Não obstante, trata-se de instrumento legitimador da atuação do órgão, sob o aspecto federativo, de modo que sua extinção não nos parece constituo-

---

suplente”, (ii) “mandatos (...) em períodos diferentes dos mandatos dos Chefes dos Poderes Executivo federal, estadual/distrital e municipal” e (iii) impossibilidade de destituição de seus membros, salvo em circunstâncias graves e bem definidas, acabaram retiradas do texto, subsistindo, tão somente, exigências vagas de que os membros tenham “reputação ilibada”, “notório reconhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, contabilidade ou finanças públicas” e que sejam escolhidos “com base em mérito e profissionalismo”.

<sup>38</sup> TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão das finanças públicas. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgaste da credibilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 132.

<sup>39</sup> Arts. 2º das Portarias STN 510/2014 e 511/2014.

nalmente aceitável, não se inserindo, portanto, na esfera de conveniência e oportunidade do gestor federal.

Persiste, ainda, o fato de não ser a STN dotada de autonomia formal. Apesar de, na prática, se verificar uma razoável autonomia técnica em sua atuação, a ausência de garantias formais para seu corpo dirigente lhe reduz a possibilidade de resistência a interferências políticas.

Ainda que o risco seja mitigado pela composição amplamente majoritária do órgão por servidores efetivos, há que se ponderar que isso não foi suficiente para impedir, em um passado recente, a interferência política no órgão, com o objetivo de viabilizar a realização de operações extraorçamentárias, além de outros expedientes de contabilidade criativa.

De todo modo, não vislumbramos que a atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão federal importe em ofensa apriorística ao princípio federativo. A nosso ver, o estabelecimento de normas de contabilidade pública, desde que dentro dos parâmetros estabelecidos em normas gerais de direito financeiro e conforme a melhor técnica, não constitui interferência por si só apta a fragilizar a autonomia federativa. Sobretudo porque a diretriz constitucional de máxima transparência fiscal, que deve necessariamente informar a normatização da contabilidade pública, não se insere na esfera de livre determinação política dos entes federativos.

As conclusões aqui expostas não descartam, por óbvio, a possibilidade de inobservância, pela STN, das diretrizes constitucionais e legais, em sua atividade normativa. Trata-se, contudo, de hipótese de excesso de poder, este sim antijurídico, devendo ser combatido.

Para tanto, qualquer dos entes federativos que se julgar prejudicado poderá buscar o Poder Judiciário, ao qual incumbe, em última instância, a solução dos conflitos federativos. E, em se tratando de questão eminentemente técnico-contábil, existe ainda a possibilidade de provocação do Tribunal de Contas da União, pela especialização técnica do órgão e ante sua competência de controle da Administração Pública Federal, podendo emitir recomendações ou mesmo determinações, quando caracterizada a antijuridicidade da atuação do órgão federal.

## **6. A COGÊNCIA DOS NORMATIVOS INFRALEGAIS EM MATÉRIA DE CONTABILIDADE PÚBLICA E O CONTROLE CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS**

Certamente, não basta que sejam editadas normas uniformes de contabilidade pública, com aplicação a todos entes federativos, se inexistentes meios de coercibilidade e controle que assegurem a sua observância.

Sob essa perspectiva e em vista da comum deficiência das informações e dados contábeis prestados pelos entes subnacionais, a União negociou, como contrapartida ao socorro financeiro aos Estados e ao Distrito Federal autorizado na LC 156/2016, não apenas o reforço de sua competência normativa em matéria de contabilidade pública, mas também a previsão de sanções institucionais aplicáveis em caso de descumprimento dos correspondentes normativos.

A LC 156/2016 passou a impor a aplicação das sanções já previstas no art. 51, § 2º, da LRF ao descumprimento dos normativos orientadores da disponibilização de “informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais” pelos entes subnacionais, nos termos dos novéis §§ 2º e 4º do art. 48 da LRF. Essas sanções consistem nas vedações ao recebimento de transferências voluntárias e à contratação de operações de crédito, as quais perdurarão até que a desconformidade seja sanada.

A regra sancionatória do art. 51, § 2º, da LRF, nos termos originais da lei, era somente aplicável em caso de não apresentação das contas de governo, dos relatórios resumidos de execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal nos prazos legais (art. 51, § 2º, c/c arts. 52, § 2º, e 55, § 3º).

A LC 156/2016, no entanto, não estabeleceu de forma expressa a quem incumbiria a avaliação quanto ao cumprimento dos normativos pertinentes, para fins de incidência das correspondentes sanções, o que pode gerar alguma controvérsia.

Em vista das sanções aplicáveis, percebe-se que estas impactam diretamente ações de competência da União. Seja porque o art. 32 da LRF atribui ao Ministério da Fazenda a verificação do cumprimento dos limites e condições necessários à realização de operações de crédito pelos entes da Federação, seja pelo fato de advirem da União os maiores volumes de transferências voluntárias.

Em ambas as atuações, a União deverá ter por pressuposto a verificação do atendimento dos normativos em matéria de contabilidade pública pelo ente subnacional interessado. Assim, a inovação legislativa parece atribuir à União e, mais especificamente, ao Poder Executivo Federal, não apenas atividade normativa, mas também a avaliação do seu devido cumprimento.

As críticas a tal concentração de funções (e poderes) são reforçadas pela existência de uma esfera de controle e responsabilização formalmente independente, competente e tecnicamente habilitada para a verificação da conformidade das informações contábeis disponibilizadas pelos entes subnacionais. Trata-se dos Tribunais de Contas integrantes do sistema de controle externo de cada ente da Federação.

O controle externo é constitucionalmente competente para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração

pública (CF, art. 70) e, em específico, para a fiscalização do cumprimento das normas e obrigações dispostas na LRF (LRF, art. 59).

Contudo, algumas peculiaridades do controle externo lhe reduzem a eficácia coercitiva sobre os entes controlados em matéria de responsabilidade e transparência fiscal.

Além disso, em vista do interesse próprio da União no controle do endividamento subnacional, defendemos que esta não precisaria se subordinar ao juízo do órgão de controle externo estadual (ou municipal, naqueles Municípios que dispõem de Tribunais de Contas próprios) quanto ao adequado cumprimento das normas de contabilidade pública.

Os tópicos a seguir abordam essas duas questões de forma mais detida.

### 6.1 Aspectos do controle externo que lhe reduzem a eficácia coercitiva

A realidade demonstra ser improvável o sancionamento do gestor estadual por descumprimentos em matéria de responsabilidade fiscal, sobretudo, em se tratando da inobservância de regras de contabilidade pública, comumente vista como infração de menor relevância, mesmo quando praticada de forma reiterada.

Evidência disso é trazida por Luiz Henrique Lima,<sup>40</sup> segundo quem não houve a emissão de sequer um parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo no âmbito estadual, no período recente (ao menos, até meados de 2017<sup>41</sup>), mesmo diante da deterioração das contas de diversos Estados, muitas vezes flagrantemente associada à adoção de práticas de gestão fiscal pouco transparentes e responsáveis.

Além disso, a análise dos balanços contábeis de um ente federativo e de seus relatórios de execução orçamentária e resultado fiscal é matéria típica das contas de governo, nas quais os Tribunais de Contas têm função opinativa, incumbindo ao Poder Legislativo decidir pela aprovação, ainda que com ressalvas, ou pela rejeição das contas (CF, arts. 48, IX, e 71, I). Cabe aos Tribunais de Contas, tão somente, apontar as deficiências constatadas, podendo fazer as determinações e recomendações que julgarem pertinentes.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 125.

<sup>41</sup> Mais recentemente, Tribunais de Contas manifestaram-se pela reprovação das contas de governo estadual, como o TCE-RN, em dezembro de 2017, e o TCE-RJ, em maio de 2018.

<sup>42</sup> Segundo Weder de Oliveira, não há previsão na Lei Orgânica do TCU, no seu regimento interno ou em outro instrumento normativo pertinente que demandem do Tribunal a expedição de determinações ou recomendações em seu parecer prévio. Segundo ele, “Embora soe razoável,

Assim, mesmo que haja uma proposta de rejeição por parte do Tribunal – em virtude da gravidade ou do caráter reiterado das infrações constatadas –, o julgamento, em tais casos, se dará perante o parlamento, em juízo preponderantemente político, em que remotamente se decidirá pela reprovação das contas, caso o governo conte com a mínima sustentação política.<sup>43</sup>

No entanto, nos casos em que presentes significativas falhas no cumprimento da normatização contábil, nada obsta que seja instaurado processo fiscalizatório autônomo pelo Tribunal de Contas competente, no qual poderão ser feitas determinações, com fins à correção das irregularidades verificadas, e, em situações extremas, aplicadas sanções, desde que tais expedientes estejam amparados nas leis que disciplinam o funcionamento dessas cortes.

A ressalva é importante na medida em que cada Tribunal de Contas dispõe de uma lei orgânica própria, na qual é estabelecida a sua processualística, os encaminhamentos possíveis e os limites de sua competência sancionatória.

O problema é identificado por Luiz Henrique Lima, que diagnostica que essa “diversidade nas suas estruturas e normativos de fiscalização” faz com que os Tribunais de Contas se apresentem em níveis distintos de evolução no que tange ao controle da gestão fiscal sob os parâmetros da LRF.<sup>44</sup>

---

tal tradição carrega problemas relevantes”. (OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 45-46) A despeito dos inconvenientes apontados pelo ilustre professor, entendemos que eles não obstaculizam a possibilidade de serem feitas determinações e recomendações pelo Tribunal, em sua análise das contas de governo, ante a sua função institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública. Isso não embaraça o julgamento das contas pelo Poder Legislativo, que poderá adotar as providências que entender adequadas, não estando vinculado às determinações e recomendações feitas pelo Tribunal.

<sup>43</sup> A esse respeito, Weder de Oliveira alerta que “(...) *do puro e simples juízo de reprovação das contas não decorre nenhum efeito jurídico*”, na medida em que o julgamento das contas de governo não consiste em um processo de responsabilização pessoal do Chefe do Poder Executivo, nem de qualquer outra autoridade ou ordenador de despesas. Isso não afasta o dever do Poder Legislativo, em caso de rejeição das contas – ou mesmo em face das ressalvas feitas pelo Tribunal de Contas –, de adotar providências para que sejam corrigidas as falhas observadas e apuradas as responsabilidades, inclusive, em sendo o caso, por meio da abertura de processo por crime de responsabilidade contra o Chefe do Poder Executivo e/ou agentes políticos de primeiro escalão. (*Ibidem*, p. 48-49) Tais providências, contudo, estarão sujeitas à conveniência política dos parlamentares.

<sup>44</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Op. cit.*, p. 121.

A excessiva complacência verificada em muitos Tribunais<sup>45</sup> é associada também à existência de forte influência política,<sup>46 47</sup> especialmente relacionada com a forma de indicação da maioria de seus conselheiros, sujeita à livre escolha dos Poderes Legislativo e Executivo, a depender da vaga a ser preenchida.

Outro aspecto problemático é a ausência de uma instância nacional de uniformização de jurisprudência no âmbito do controle externo, o que permite a coexistência de interpretações díspares e instáveis,<sup>48</sup> de ordem jurídica e contábil, em prejuízo da uniformidade em matéria de contabilidade pública.<sup>49</sup>

Nesse sentido, Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho defende a estruturação de “um sistema de controle externo nacional, com um desenho institucional similar ao do Poder Judiciário”, com órgãos estaduais independentes, competentes para tratar das questões estaduais e municipais, como já ocorre, e um órgão federal, ao qual, além das questões específicas da União, incumbiria “uniformizar a aplicação da legislação de caráter nacional e pronunciar-se sobre temas de interesse geral das unidades federativas.”<sup>50</sup>

Tais problemas vêm sendo crescentemente invocados e debatidos, existindo, hoje, em tramitação em ambas as Casas do Congresso Nacional, propostas de emenda à Constituição buscando dar-lhes solução.<sup>51</sup>

Por outro lado, o recente estabelecimento de sanções institucionais para a inobservância das normas de contabilidade pública, em lei federal de normas gerais, permite dar maior objetividade à pertinente atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

Persiste, no entanto, a possibilidade de posicionamentos divergentes entre os Tribunais de Contas, em prejuízo da aplicação uniforme das normas de contabilidade pública. Do mesmo modo, se mantém a sua vulnerabilidade a influências políticas, que pode levá-los a relevarem falhas graves nas escriturações contábeis, de modo a afastar as consequências jurídicas para o ente federativo controlado.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 125-126.

<sup>47</sup> MELO, Marcus André *et. al.* *Op. cit.*

<sup>48</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Op. cit.*, p. 121.

<sup>49</sup> GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 289-290.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 288-289.

<sup>51</sup> São exemplo a PEC 329/2013, na Câmara dos Deputados, e as PECs 40/2016 e 22/2017, no Senado Federal.

## 6.2 Desnecessidade da submissão da União a eventual juízo de conformidade dos Tribunais de Contas subnacionais quanto às escriturações contábeis dos entes parciais

Diante da competência constitucional dos Tribunais de Contas para o controle externo da gestão dos entes sob sua jurisdição, surge o questionamento quanto à possibilidade de a União divergir do juízo decisório de um Tribunal de Contas a respeito do preenchimento, pelo ente periférico, de condição necessária à realização de operações de crédito e ao recebimento de transferências voluntárias.

Observe-se que, para a realização de operações de crédito pelos entes subnacionais, a Resolução 43/2001 do Senado Federal exige a apresentação de certidão do Tribunal de Contas competente relativa ao cumprimento de diversos condicionantes legais (art. 21, IV), mas não de todos, reservando alguns à análise do próprio Ministério da Fazenda.

É o caso da regularidade de suas informações contábeis, cuja avaliação ocorre, nos termos da Portaria STN 896, de 31 de outubro de 2017, de forma automática, por meio da inserção dos documentos exigidos do ente federativo no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), sem prejuízo de verificações posteriores. Constatadas preliminarmente “inconsistências relevantes”, estas impedem “a finalização das declarações” (art. 15, I) e, por conseguinte, a quitação do envio dos dados. Se constatadas posteriormente, o ente será notificado para retificá-las, sob pena de perda da quitação anteriormente obtida (art. 15, par. único).

Portanto, na prática, a União não se vincula a eventual juízo de conformidade do Tribunal de Contas competente a respeito das informações contábeis prestadas pelo ente da Federação, podendo formular seu próprio juízo. Assim, poderá a STN negar autorização à realização de operações de crédito ou obstar a destinação de transferências voluntárias federais a determinado ente federativo ainda que a regularidade de suas informações contábeis tenha sido atestada pelo respectivo Tribunal de Contas.

A nosso ver, essa solução melhor prestigia a autonomia federativa, pois não interfere no controle a cargo da União, importante para o desempenho de competências que lhe são próprias.

Os condicionamentos impostos na legislação financeira à realização de operações de crédito pelos entes subnacionais impõem um limite legalmente tolerável aos riscos associados ao endividamento subnacional, os quais recaem sobre a atuação da União em matéria de política econômica. Trata-se de forma de permitir o endividamento subnacional e, ao mesmo tempo, evitar que ele venha a embaraçar a gestão macroeconômica.

Logo, não se pode subtrair da União a possibilidade de avaliar o atendimento das condicionantes legais – especialmente daquelas de maior interesse –, possivelmente impondo-lhe tolerar um risco que possa superar os limites legalmente estabelecidos.

A solução poderia ser outra se, tal como defende Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho, a apreciação de questões de interesse geral das unidades federativas, como a presente, estivessem sujeitas a um órgão central de controle externo, no âmbito de um sistema de controle externo nacional,<sup>52</sup> ou mesmo a um CGF interfederativo e verdadeiramente independente.

Importante ressaltar que a observância das normas de contabilidade pública não se reveste de menor relevância. Ainda que se trate de uma obrigação eminentemente formal, a sua finalidade é permitir que sejam prestadas pelos entes subnacionais informações contábeis adequadas, precisas e confiáveis, sem as quais a verificação do cumprimento de outras condições de responsabilidade fiscal, de ordem material, ficaria prejudicada.

Daí porque, mesmo que atestada por Tribunal de Contas subnacional a regularidade das escriturações contábeis do ente, poderá a União proceder à sua própria avaliação.

Defendemos solução diversa, contudo, nos casos em que o Tribunal de Contas subnacional conclua pela irregularidade. Nesses casos, entendemos que a União deveria guardar deferência à decisão do controle externo, na medida em que o interesse no devido cumprimento das exigências normativas de transparência fiscal não é exclusivamente federal.

Ademais, eventual realização de operação de crédito pelo ente subnacional ao arrepio do decidido pelo Tribunal de Contas competente afrontaria a autoridade da decisão do controle externo, sujeitando o gestor regional ou local às sanções cabíveis.

A mesma lógica se aplica no que tange à possibilidade de destinação de transferências voluntárias, com o acréscimo de que não há um direito subjetivo dos entes subnacionais ao recebimento de transferências voluntárias federais. Estas não têm por finalidade assegurar a autonomia financeira dos entes subnacionais, diferentemente do que ocorre com a repartição constitucional de receitas tributárias. Podem, portanto, ser usadas para outros fins, como, por exemplo, para estimular práticas legal e constitucionalmente desejáveis por parte dos entes destinatários.

---

<sup>52</sup> GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 288-289.

Naturalmente, as transferências voluntárias são destinadas conforme critérios do próprio ente transferidor, ainda que necessariamente informados por finalidades de interesse público e pelo dever de tratamento isonômico dos demais entes federativos.<sup>53</sup>

Não se pode deixar de mencionar a necessidade de se oportunizar ao ente interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, pressuposto de qualquer atividade sancionatória estatal, mesmo em sede administrativa, nos termos do art. 5º, LV, da CF, conforme tem sido o entendimento STF em situações semelhantes.<sup>54</sup>

Acrescenta-se, por fim, que divergências sempre poderão ser levadas ao Poder Judiciário, mitigando, assim, eventuais riscos federativos.

## CONCLUSÕES

Diante dos aspectos enfrentados ao longo do trabalho, podem ser pontudas, em síntese, as seguintes conclusões:

1. O Brasil adota preponderantemente o modelo normativo de controle do endividamento público, ainda que caracterizado por uma significativa participação do ente central, especificamente no que tange ao monitoramento da conformidade dos entes subnacionais aos parâmetros normativos estabelecidos.
2. A adoção do modelo normativo de controle do endividamento subnacional pelo ordenamento jurídico brasileiro exige uma adequada regulamentação da contabilidade pública, como forma de prevenir práticas contábeis que ocultem possíveis descumprimentos dos parâmetros legais, em prejuízo à eficácia do controle.
3. A observância das normas de contabilidade pública não é questão de menor relevância. Ainda que se trate de uma obrigação eminentemente formal, a sua finalidade é permitir que sejam prestadas pelos entes

---

<sup>53</sup> Convém esclarecer que a LRF trata como transferências obrigatórias (e, portanto, não voluntárias) tanto aquelas estabelecidas no texto constitucional (transferências constitucionais), quanto aquelas estabelecidas por iniciativa própria do ente transferidor, mas por meio de lei (transferências legais), restando como voluntárias aquelas em relação às quais se tem ampla margem de discricionariedade. Além disso, a LRF ressalva das sanções de suspensão de transferências voluntárias aquelas relativas a educação, saúde e assistência social, que representam a grande maioria das transferências voluntárias federais.

<sup>54</sup> E.g. ACO 2661 MC-Ref/AL e AC 2588 MC-REF/PB

subnacionais informações contábeis adequadas, precisas e confiáveis, sem o que a verificação do cumprimento de outras condições de responsabilidade fiscal, de ordem material, ficaria prejudicada.

4. A contabilidade pública, de caráter instrumental, não constitui um fim em si mesma, mas se presta à consecução de objetivos finalísticos, dentre os quais, as diretrizes constitucionais de transparência e controle. De tal forma, não se pode conceber uma regulamentação adequada da contabilidade pública sob o aspecto jurídico sem que se tenha como norte a ampliação da transparência fiscal e a instrumentalização do controle da gestão pública.
5. A União, diante de sua competência constitucional de gestão macroeconômica, tem legítimo interesse no controle da política fiscal e do endividamento dos entes subnacionais, de forma a prevenir desequilíbrios que possam impactar o equilíbrio econômico ou, em casos extremos, as finanças públicas federais.
6. A uniformidade normativa da contabilidade pública em âmbito nacional constitui fator de homogeneização dos parâmetros de controle e, portanto, de isonomia federativa, além de ampliação da transparência e do controle social. Constitui, ainda, subsídio importante à gestão da política econômica nacional, de competência da União.
7. A atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão federal, apesar de coerente com o propósito de uniformidade normativa e com a posição central da União na estrutura do Estado federativo, exige cautelas com o fim de evitar a sobreposição do interesse federal sobre os interesses dos demais entes, dentre as quais: (i) o caráter verdadeiramente técnico do órgão; (ii) a existência de garantias mínimas de independência, frente a possíveis tentativas de interferência política; e (iii) a efetiva participação dos demais entes federativos no processo normativo.
8. A alternativa de se criar um órgão interfederativo, tal como originalmente proposto na LRF, mostra-se, em princípio, mais adequada à ideia de equilíbrio federativo. Contudo, este também se sujeita a risco de cooptação política, exigindo a adoção de cautelas que garantam a capacidade e a independência técnica de seus conselheiros.
9. A competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal em matéria de direito financeiro e orçamento (CF, art. 24, I e II) não inviabiliza a uniformidade normativa em matéria de contabilidade pública, na medida em que a sua normatização pormenorizada não constitui matéria estritamente legislativa, mas predominantemente

técnica, devendo constar da lei federal diretrizes gerais que concentrem em si as possíveis opções de ordem política.

10. A LC 156/2016, ao estabelecer sanções institucionais aplicáveis ao descumprimento dos normativos em matéria de contabilidade pública, não definiu, de modo expreso, a quem incumbiria o controle e a aplicação das sanções. Nesse sentido, pode-se cogitar de uma atuação concorrente da União e do controle externo de cada ente da Federação; a primeira fundada no interesse federal na prevenção de desequilíbrios subnacionais e de seus possíveis reflexos sobre a estabilidade da economia nacional e o segundo com ênfase no controle da observância pelos gestores regionais e locais das diretrizes normativas de transparência fiscal.
11. Certas peculiaridades do controle externo – o exacerbado fator político da indicação de seus conselheiros, bem como a ausência de uma processualística comum e de uma instância nacional de uniformização jurisprudencial –, acrescidas do recente histórico decisório dos Tribunais de Contas, trazem questionamentos quanto à eficácia coercitiva do controle externo em matéria de responsabilidade fiscal, especialmente no que tange à observância dos normativos federais de contabilidade pública.
12. Em vista do interesse próprio da União no controle do endividamento subnacional, ela não se subordina a eventual juízo de conformidade expedido pelo Tribunal de Contas competente quanto às informações contábeis dos entes parciais.
13. Contudo, o juízo de desconformidade do Tribunal de Contas competente deve ser acatado pela União, de modo a prestigiar o interesse do próprio ente, representado por seu órgão de controle, na máxima transparência da respectiva gestão fiscal, conforme os parâmetros normativos existentes.

## REFERÊNCIAS

ALBERT, Jean-Luc. *Finances Publiques*. 10. ed. Paris: Dalloz, 2017.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. A fraca intensidade federativa na relação dos entes políticos no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 93101, jul./set. 2011.

ALVES, Miguel; BORNHORST, Fabian; CLEMENTS, Benedict; GONGUET, Fabien; IRWIN, Timothy; JEGER, Ernesto; MEDAS, Paulo; RAME, Xavier; ROSSI, Luiz. *Brasil: Avaliação de Transparência Fiscal*. Washington: FMI, 2017.

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BEZERRA FILHO, João Eudes; FEIJÓ, Paulo Henrique. A nova contabilidade aplicada ao setor público: o futuro chegou! *Revista TCE-PE*, Recife, v. 19, n. 19, p. 28/61, dez. 2012.

CAMARGO, João Batista; RANGEL, Marcos Gomes. A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 295-341.

CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275-305.

CONTI, José Mauricio. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093.

CONTI, José Mauricio. Agressões ao Direito Financeiro dão razões para o impeachment. *Consultor Jurídico*, 05.04.2016.

CONTI, José Mauricio. Que venha 2017, e traga boas notícias para o Direito Financeiro. *Consultor Jurídico*, 10.01.2017.

CONTI, José Mauricio. Um salve pela recuperação financeira do estado do Rio de Janeiro! *Consultor Jurídico*, 27.06.2017.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: histórico da atuação do Tribunal de Contas da União nos últimos dez anos. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 281-293.

CUNHA, Isaias Lopes da. A auditoria contábil financeira e o julgamento das contas públicas. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 281-293.

- FANG, Xiangming; KIM, Young; LLEDÓ, Victor; MBAYE, Samba; YOON, Sungwook. *Fiscal Rules at a Glance*. Washington: FMI, 2017;
- FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 437-460.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Manual de Transparência Fiscal*. Washington: FMI, 2007.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 281-293.
- GREMAUD, Amaury P.; TONETO Jr., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. In: *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, jul/dez 2002, p. 109-130.
- JORGE, Luiz Genédio M. A representação federativa como condição de eficácia da LRF. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 73-78, set. 2010.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2015.
- LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 105-143.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; SOUZA, Saulo. Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, v. 35, n. 5, p. 595-612, 2014.
- MONTORO, Eugenio Augusto Franco. *Elementos de direito financeiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. *Rev. Econ. Polit.* [online], 2007, v. 27, n. 3, p. 472-494.

MORRISON, Fred L (coord.). *Fiscal Rules – Limits on Governmental Deficits and Debt*. Minneapolis, Minnesota, USA: Springer, 2016.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=72451>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

NÓBREGA, Mailson da. Construção e desmonte das instituições fiscais. In SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 27-52.

OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-61.

QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia Federativa: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a transparência fiscal no direito brasileiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 869-910.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual para Instrução de Pleitos: Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios*, 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016*, versão final, 2017.

SILVA, Alexandre M. A.; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro. Capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014, pp. 119-144.

SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. “Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro”. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, ano III, nº 3, jun. 2002, p. 59-126. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoesesaf/caderno-financas/CFP3/CFP\\_n3\\_art3.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoesesaf/caderno-financas/CFP3/CFP_n3_art3.pdf).

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

SOUZA, Antonio Emanuel Andrade de. Desafios em dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=72452>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. “Control of subnational government borrowing”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156-172.

TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão das finanças públicas. In SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. pp. 115-150.

VULOVIC, Violeta. *The effect of subnational borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?* IEB Working Paper n. 2010/36, jun. 2010. Disponível em: <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fixers/SM10Vulovic.pdf>.



# A REGULAÇÃO JURÍDICA BRASILEIRA DA APURAÇÃO DO SALDO OU RESULTADO FISCAL PELA NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

**Amadeu Braga Batista Silva**

Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).  
Especialista em Direito Tributário pela Universidade de Brasília (UnB) e em  
Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).  
Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP).  
Procurador da Fazenda Nacional.

## SUMÁRIO

Introdução 1. Regime de meta fiscal – 2. Saldo ou resultado fiscal –  
3. Necessidades de financiamento do setor público – 4. Regulação  
jurídica do saldo ou resultado fiscal – Referências.

## INTRODUÇÃO

O objeto do artigo é a regulação jurídica da apuração do saldo ou resultado fiscal pelas Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP. O objetivo é compreender a forma como o direito regula o processo econômico de acesso ao crédito presente no regime de meta fiscal.

A exigência de orçamento equilibrado pela limitação do déficit orçamentário é evidenciada pela estrutura da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, cujo conteúdo é a previsão e o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas compatíveis com as premissas e objetivos da política econômica nacional expressos pelos objetivos das políticas monetária, creditícia, cambial, e pelas metas de inflação para o ano subsequente.

A mudança de valor dos recursos em finança pública em um período de tempo, ou seja, o fluxo de recursos, objeto do regime de meta fiscal regulado no Brasil pela Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 1999, e, em seguida, pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, no que concerne ao saldo ou resultado fiscal, pode ser medida pelo conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP.

A ordenação pelo direito da gestão do crédito pelo controle do acesso, dado o efeito sobre o processo econômico ou sobre as relações de natureza econômica, é realizada pelo regime de meta fiscal, pela atribuição de efeitos jurídicos às Necessidades de Financiamento como indicador do saldo ou resultado fiscal ou orçamentário.

O trabalho foi dividido em cinco partes: a primeira é essa introdução; a segunda, o regime de meta fiscal; a terceira, o saldo ou resultado fiscal; a quarta, as Necessidades de Financiamento do Setor Público; e a quinta e última, a regulação jurídica do saldo ou resultado fiscal.

### 1. REGIME DE META FISCAL

O regime de meta fiscal foi regulado no Brasil pela Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 1999<sup>1</sup>, e, em seguida, pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “Art. 18. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, 2,7% (dois vírgula sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,6% (dois vírgula seis por cento) dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constando em anexo à proposta do texto da lei a metodologia de apuração desses resultados.

A literatura diverge sobre a função do saldo ou resultado fiscal ou orçamentário deficitário no processo econômico: instrumento de financiamento do Estado ou instrumento de acumulação de capital e de garantia de reprodução do sistema econômico (OLIVEIRA, 2009, p. 246).

Como **instrumento de financiamento do Estado**, o fundamento do déficit público e a causa da contratação de dívida é o **gasto público**. Em outras palavras, o endividamento público é a consequência de restrição orçamentária decorrente de insuficiência de receitas de ingresso de tributos e de atividade produtiva ou empresarial, pela baixa capacidade de poupança<sup>3,4</sup>, para suprimento de gastos pelo Estado.

O saldo ou resultado orçamentário é considerado instrumento de financiamento do Estado no regime de meta fiscal pelo conceito primário regulado no Brasil<sup>5</sup>, evidenciado pelo conteúdo da exposição de motivos do Projeto de Lei

---

Art. 18. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, R\$ 30.500.000.000,00 (trinta bilhões e quinhentos milhões de reais) nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e das empresas estatais federais” (*Vide* Medida Provisória n. 2.030-30, de 2000) (Redação dada pela Lei n. 10.210, de 2001).

<sup>2</sup> “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.”

<sup>3</sup> “Quando se trata de gestão do orçamento público, ou seja, a forma como são utilizados os recursos públicos pelo Estado, a principal preocupação é evitar-se de gastar além do que se arrecada. Quando isso não ocorre, as contas públicas apresentam déficits. O déficit decorre da baixa capacidade de poupança do país, que o leva a endividar-se, ao longo do tempo, para manter o nível de investimentos do Estado no patamar definido como adequado” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 129).

<sup>4</sup> Contra: “(...) Há um elegante modelo histórico, segundo o qual quanto mais atrasada a economia e quanto mais tardio o início da industrialização, maior a dependência nos métodos de mobilização de recursos e poupança em larga escala. Nos países desenvolvidos centrais, recursos privados e mercado de capital eram bastante adequados. Na Europa central, os bancos e instituições similares tinham que atuar muito na qualidade de sistemáticos “desenvolvedores” da história. Mais a leste, sul e além-mar, os governos tinham que apoiar-se em si mesmos, geralmente com a ajuda de investimento estrangeiro, fosse para garantir capital ou, talvez mais corretamente, fazer que os investidores tivessem seus dividendos garantidos (ou pelo menos pensassem que tinham), dividendos que sozinhos mobilizariam seu dinheiro ou realizariam atividades econômicas eles mesmos (...)” (HOBSBAWM, 2015).

<sup>5</sup> “(...) os riscos decorrentes dos efeitos negativos provocados pela elevação do déficit público no Brasil não são somente sobre a possibilidade da retomada da inflação, mas especialmente pela pressão que esse déficit exerce sobre a elevação da dívida pública. À medida que essa dívida se eleva, ocorre aumento no volume de juros pagos pelo governo aos seus credores, que, por sua

Complementar n. 18, de 1999, e, anteriormente, pela exposição de motivos da Medida Provisória n. 395, de 7 de dezembro de 1993, e pela exposição de motivos da Medida Provisória n. 434, de 27 de fevereiro de 1994.

A exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar n. 18, de 1999, posteriormente Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, cujo conteúdo era parte do conjunto de medidas do **Programa de Estabilidade Fiscal – PEF**, apresentado em outubro de 1998, tinha o objetivo de redução drástica e veloz do déficit público e de estabilização da dívida pública em relação ao PIB, e era considerado eficiente, segundo texto da exposição de motivos da norma, para evitar déficits recorrentes e imoderados e expansão indesejável da dívida pública acima de limites máximos e prudenciais (OLIVEIRA, 2009).

A exposição de motivos da Medida Provisória n. 395, de 7 de dezembro de 1993, cuja norma aprovou o Programa de Estabilização Econômica, enunciava como solução para a crise fiscal o equilíbrio orçamentário, reformas constitucionais e reforma monetária, planejava o estabelecimento permanente do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária, e estabelecia o equilíbrio fiscal como meta prioritária pela sua condição de causa da inflação.

A exposição de motivos da Medida Provisória n. 434, de 27 de fevereiro de 1994, cujo conteúdo instituiu a Unidade Real de Valor (URV), enunciava o resultado orçamentário deficitário como a causa da inflação e estabelecia o equilíbrio do resultado fiscal (ou das contas do governo) como a solução para a inflação<sup>6,7,8</sup>.

---

vez, irá refletir na redução das despesas do Estado nas áreas sociais” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 131).

<sup>6</sup> “O setor público como qualquer outro agente econômico, uma empresa ou um trabalhador assalariado se defronta com uma restrição orçamentária. Para manter-se em equilíbrio ao longo do tempo, o fluxo de dispêndios deve ser igual ao de entrada de recursos (arrecadação do governo ou as receitas das firmas ou salário dos trabalhadores). Caso contrário, estará gerando-se um superávit ou um déficit no orçamento. No primeiro caso, o governo acumulará poupança e poderá emprestar recursos para o setor privado. No segundo caso, ocorre o inverso, com o governo gastando mais que arrecada e gerando uma necessidade de financiamento junto ao setor privado e/ou ao Banco Central (...)” (REZENDE, 2010, p. 275).

<sup>7</sup> “O objetivo principal do governo quando busca atuar sobre a economia é o de manter ou alcançar uma taxa de crescimento estável em longo prazo. Historicamente se tem demonstrado que o mais eficaz para uma economia é manter-se num ritmo de crescimento estável, sustentado ao longo do tempo, sem que isso venha a provocar fortes desajustes. O baixo crescimento de uma economia é tão indesejável quanto o crescimento descontrolado. Uma economia com crescimento desajustado tende a provocar efeitos nocivos – em especial pela retomada do processo inflacionário –, que são difíceis de corrigir e que somente terminam com uma recessão” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 147).

Como **instrumento de garantia de reprodução do sistema econômico ou de acumulação de capital**, o fundamento do déficit público e a causa da contratação da dívida é a manutenção do **funcionamento do sistema econômico**, pela expansão do crédito por meio da ação da política monetária durante um período de estagnação, diminuição ou baixo crescimento (STREECK, 2013) da produção de bens, até a reorganização e o saneamento financeiros do Estado<sup>9</sup>.

O movimento de expansão do crédito<sup>10</sup> no sistema capitalista é o fundamento do déficit público e é a causa da contratação de dívida, pela gestão da liquidez estrutural por meio da criação de estruturas estáveis pelo Estado para garantia da higidez do sistema financeiro, pela existência de um emprestador de última instância representado pelos Bancos Centrais para garantia da liquidez e da cre-

---

<sup>8</sup> “(...) um déficit orçamentário ocorre quando o governo gasta mais do que arrecada em impostos. O governo financia seus déficits orçamentários tomando empréstimos no mercado de títulos, e o acúmulo de empréstimos do governo é chamado de dívida pública. Um superávit primário, que se dá quando a receita tributária do governo é maior do que suas despesas, pode ser usado para pagar parte dessa dívida pública. Se a despesa do governo for exatamente igual à sua arrecadação tributária, dizemos que o governo está com o orçamento equilibrado” (MANKIWI, 2007, p. 576).

<sup>9</sup> Impossibilidade de generalizações sobre países do Terceiro Mundo nas Décadas da Crise, exceto uma “(...) bastante segura: desde 1970, quase todos os países dessa região haviam mergulhado profundamente em dívida. Em 1990, iam dos três gigantes da dívida internacional (60 bilhões a 110 bilhões de dólares) – Brasil, México e Argentina –, passando pelos outros 28 que deviam mais de 10 bilhões cada, até as arraias-miúdas que deviam 1 ou 2 bilhões (...)” (HOBBS-BAWM, 2015).

<sup>10</sup> Segundo Schularick (2013), a existência de déficit e o acesso a endividamento público devem ser analisados em relação não só ao setor público, mas também ao privado. Para o autor, predominaria no aumento da dívida global a conduta do setor privado, principalmente pelo financiamento imobiliário, e não a do setor público. Os riscos no equilíbrio financeiro decorreriam quase exclusivamente do crescimento da dívida do setor privado, ao passo que haveria tendência à socialização das perdas do setor privado para o setor público.

Especificamente sobre o aspecto fiscal, afirma que careceria de fundamentos empíricos o argumento de gestão fiscal irresponsável, dado que historicamente democracias capitalistas responderiam ao aumento dos níveis de endividamento sistematicamente com o aumento de resultados fiscais superavitários. Além disso, haveria uma relação inversa entre a acumulação de dívida privada e pública, ou seja, aumentos excessivos do crédito privado geralmente coexistiriam com tendências benignas do crédito público. Ressalta que o tamanho de um Estado de bem-estar social seria relevante, assim como a frequência de crises financeiras e o crescimento econômico; seria irrelevante, todavia, a orientação político-ideológica do governo, de esquerda ou de direita.

dibilidade social, pela gestão da taxa de juros, pela gestão de ativos do governo (como reservas internacionais), pela gestão da liquidez bancária, pela arbitragem das relações com a moeda estrangeira, além do financiamento de despesas (BIASOTO JÚNIOR, 2015). A evolução da dívida pública é função de elementos ou variáveis macroeconômicas, das quais uma delas, dentre várias outras, é o financiamento, pelo Estado, de necessidades pelos gastos públicos (BIASOTO JÚNIOR, 2015)<sup>11,12</sup>.

## 2. SALDO OU RESULTADO FISCAL

A partir do ano de 1999, o déficit e a dívida pública foram regulados pelo direito inicialmente pela Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de ano de 1999, e, em seguida, materializada pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

A exigência de orçamento equilibrado pela limitação do déficit orçamentário é evidenciada pela estrutura da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, cujo conteúdo é a previsão e o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas compatíveis com as premissas e objetivos da política econômica nacional expressa pelos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e pelas metas de inflação para o ano subsequente.

---

<sup>11</sup> A gestão da liquidez estrutural pelo déficit tem a finalidade de manter a independência da política econômica do país pela mensuração em moeda Real da dívida pública, evidenciado pela perda de independência da política econômica de países que dolarizaram a economia, por exemplo, o Equador (BIASOTO JÚNIOR, 2015). Argumento parcialmente similar em relação à independência da política econômica é o de Sader (1996): “Os países desenvolvidos têm uma moeda conversível com presença internacional, e fazem política econômica pela via da moeda. Os países periféricos, como possuem uma moeda que não vale nada, não podem fazer política pela via da moeda. Fazem política econômica por vias que são marginais à moeda, e foi assim que o Estado Brasileiro fez política industrial e fiscal, desbordando do núcleo duro do sistema que é a moeda. Como não tem uma moeda capaz de fazer isso, lança mão de outras formas, entre as quais ter um setor estatal forte. Este é um setor decisivo, visto que as empresas estatais comparecem fortemente na constituição da cesta de consumo popular. Pode-se através disso, sem torná-las deficitárias, ter uma política de controle inflacionário muito eficiente. Esse é o significado maior de ter jogado as empresas estatais em um processo de privatização selvagem”.

<sup>12</sup> “O controle da inflação no Brasil, pós-Plano Real (1994), levou o país a conviver com elevados déficits fiscais. Isso se deveu à redução drástica da inflação, que funcionava como um imposto, o que facilitava ao governo cumprir o seu orçamento. Sem a inflação, e sem dispor de uma base tributária consistente para o país, a saída encontrada pelo governo federal para sustentar o Plano Real foi o endividamento público” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 184).

O déficit, objeto de limitação pela exigência de orçamento equilibrado, é espécie do gênero saldo ou resultado. O saldo ou resultado, no caso orçamentário ou fiscal, pode ser equilibrado, superavitário ou deficitário, em função da relação entre despesas e receitas. Saldo orçamentário equilibrado é o valor em que despesas e receitas são iguais a zero; saldo orçamentário superavitário é o valor em que receitas são maiores que despesas; e saldo orçamentário deficitário é o valor em que as receitas são menores que as despesas<sup>13</sup>.

A relevância do conteúdo do conceito de saldo ou resultado orçamentário é evidenciada no Brasil pela influência do uso de indicadores para avaliação de desempenho fiscal<sup>14</sup>, para incidência de regras fiscais, como as instituídas pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, para a regulação do saldo orçamentário e da dívida pública, e para a incidência de normas constitucionais cujo conteúdo abrange o conceito de resultado primário, conforme o texto da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016<sup>15</sup>.

A apuração é determinada pelos elementos do conceito de saldo ou resultado – total, corrente, fiscal – dado ser a mensuração uma designação, em números, de características de um objeto<sup>16</sup>. Os elementos do conceito de saldo ou resultado variam em função do elemento do déficit a ser mensurado ou aferido:

---

<sup>13</sup> “Falar de déficit é uma maneira rápida e bastante difundida de referir-se ao saldo ou resultado orçamentário, em qualquer etapa desde a previsão até a execução, que pode ser deficitário, ou equilibrado, ou superavitário (...)” (RAMALHO, 1999, p. 41).

<sup>14</sup> Esta discussão sobre critérios de aferição do déficit enseja uma questão muito importante para os países que pretendem adotar um regime de regra fiscal: é necessário precisar muito bem qual critério será utilizado, caso a regra envolva algum tipo de compromisso de *performance* associado ao déficit público. Caso contrário, uma questão técnica/contábil pode afetar significativamente a credibilidade do programa (GUARDIA, 1999, p. 71).

<sup>15</sup> EC n. 95/2016, art. 107: “Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (...) § 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá: I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e (...) § 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício. § 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias”.

<sup>16</sup> “Déficit orçamentário é o montante em que a despesa supera a receita. Apesar da extrema simplicidade dessa noção, há uma ilimitada gama de possibilidades de definir vários conceitos mais específicos de déficit público; a forma mais imediata, mas não única, de fazê-lo é distinguir um do outro pela inclusão ou exclusão de um ou mais itens de despesa ou de receita” (RAMALHO, 1999, p. 41).

[...] não se deve considerar uma metodologia certa ou errada sem antes avaliar os prós e os contras de sua utilização. As diferentes formas de classificação da dívida pelos países deveriam refletir suas percepções de risco em relação a ela, fruto de seu histórico macroeconômico e de suas perspectivas em relação ao futuro, bem como das dificuldades em se gerar as estatísticas com qualidade sob um critério ou outro (SILVA, 2009, p. 105).

Os principais elementos do conceito de saldo ou resultado fiscal na experiência internacional são a abrangência do setor público, os conceitos de déficit, a classificação de receitas de privatização, a classificação de receita financeira, a metodologia do cálculo e conceito de despesa, aferível pelo critério de caixa e de competência (GUARDIA, 1999, p. 68).

São elementos do conceito de saldo ou resultado orçamentário ou fiscal, que se relacionam com a apuração ou mensuração, a abrangência departamental ou orgânica, abrangência itêmica, padronização do nível de atividade e diferenças conceituais das medidas de déficit. Por outro lado, não são elementos e, portanto, não se relacionam com a apuração ou mensuração, a quantificação em termos nominal e real, escrituração em regimes de competência ou caixa, lado da medição (credor ou devedor), maneiras de operacionalização (RAMALHO, 1999, p. 45).

A produção de estatísticas para monitoramento das contas públicas e a avaliação do desempenho fiscal no Brasil são realizadas principalmente<sup>17</sup> pelo Tesouro Nacional, pelo resultado orçamentário, cuja abrangência é o Governo Central, e o objeto é a apuração do saldo ou resultado acima da linha, e pelo Banco Central, pela Necessidade de Financiamento, cuja abrangência é o setor público não financeiro, e o objeto é o saldo ou resultado abaixo da linha.

A mensuração é uma representação quantitativa dos elementos abarcados no conteúdo do conceito de saldo ou resultado fiscal, cuja determinação varia em função dos elementos contidos no conceito – a abrangência departamental ou orgânica, abrangência itêmica, padronização do nível de atividade e diferenças conceituais das medidas de déficit:

A variedade de déficits – As contas do setor público podem ser abordadas por diversos ângulos e com o fim de atender a diversos objetivos. Como resultado, existe uma multiplicidade de medidas de déficit público que diferem entre si sobretudo por omitir ou incluir certos órgãos de governo e certas contas, inclusive por abranger apenas uma ou mais de uma esfera de

---

<sup>17</sup> A produção de indicadores é realizada no Brasil também pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

administração pública. Portanto, **quando se fala de “a medida apropriada” do déficit público e não se especificam condições e finalidades – especificação que equivaleria a admissão implícita de que, em princípio ao menos, outras medidas também podem ser apropriadas –, apela-se para uma declaração de efeito retórico e sem fundamento analítico.**

No que concerne a algumas medidas (déficit fiscal, déficit de pleno emprego, déficit ajustado da inflação, déficit convencional nominal), a discussão sobre a validade depende de concepções teóricas ou doutrinárias a respeito dos mecanismos pelos quais o governo afeta a economia, ainda que a teoria econômica geral seja a mesma. Contudo, tais concepções empregam hipóteses bem mais específicas e que não se derivam das proposições fundamentais da teoria econômica. Assim, também há mera retórica na alegação de que este ou aquele déficit é incondicionalmente o único apropriado do ponto de vista econômico (RAMALHO, 1999, p. 140, grifo nosso).

Os elementos abrangidos no conteúdo do conceito de saldo ou resultado dão origem a indicadores variados: Déficit Global, Necessidades de Financiamento do Setor Público, Déficit Operacional, Déficit Primário, Déficit Governamental pelas Contas Públicas, Déficit Fiscal, Dívida do Setor Público, Déficit Corrente do Governo, Execução Financeira do Tesouro, Déficit de Caixa do Banco Central, Déficit Ajustado da Inflação, Déficit Convencional Nominal, Déficit de Pleno Emprego, dentre outros (RAMALHO, 1999).

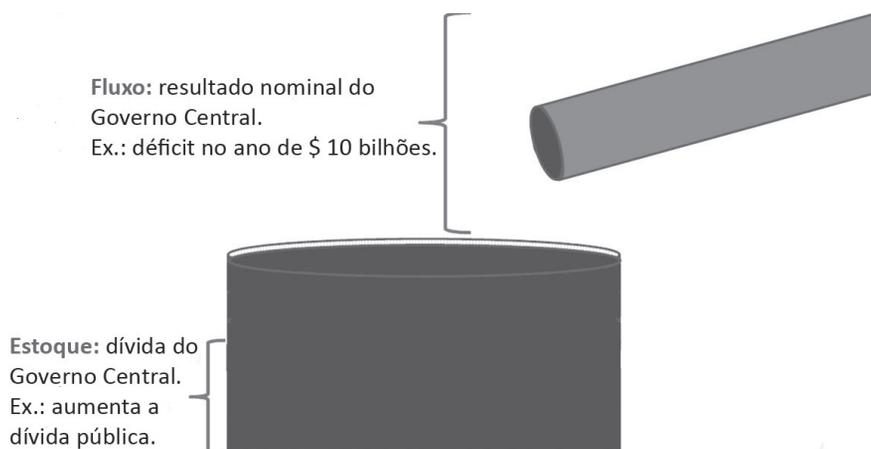
Os critérios para mensuração da finança pública são, dentre outros, os regimes de caixa e de competência, o valor bruto ou líquido, a abrangência do setor público, pelo valor do estoque ou do fluxo.

Os regimes de mensuração de recursos podem ser de caixa, aferidos segundo o momento da realização do pagamento ou do recebimento, ou de competência, aferidos segundo o momento da operação geradora de recursos.

Os recursos podem ser medidos em valor total ou original, denominado bruto, ou em valor reduzido ou deduzido segundo critério específico, denominado líquido.

Os recursos podem ser medidos segundo a abrangência do setor público, pela inclusão ou exclusão de governos federal, estadual e municipal, de administrações diretas ou indiretas, de empresas estatais, dos setores financeiro e não financeiro, de fundos públicos, da autoridade monetária, dentre outros.

Os recursos podem ser medidos segundo o estoque, ou seja, o valor monetário em um instante de tempo, ou segundo o fluxo, ou seja, a mudança do valor monetário em um período de tempo.



**Figura 1. Fluxo e estoque**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

O **estoque** é o valor monetário em um instante de tempo. Os principais indicadores para a apuração de estoque são a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG e a Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, produzidos pelo Banco Central do Brasil – BCB.

A **Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG** apura o estoque pelo saldo bruto do endividamento, isto é, abrange o total das dívidas do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, como setor privado, setor público financeiro e o resto do mundo, exceto títulos públicos adquiridos por órgãos da administração direta e indireta, fundos públicos federais, dos estados, dos municípios.

A **Dívida Líquida do Setor Público – DLSP** apura o estoque pelo saldo líquido do endividamento, isto é, pelo balanceamento entre as dívidas<sup>18</sup> e os créditos<sup>19</sup> do setor público não financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não financeiro e o resto do mundo, expresso numericamente (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2015).

<sup>18</sup> “(...) Os débitos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilidade na forma pro-rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. BCB, 9; Eventuais registros contábeis que não utilizam esse critério são corrigidos para manter a homogeneidade da apuração” (SILVA, 2009, p. 109).

<sup>19</sup> “(...) A regra geral é que os créditos, para serem considerados no levantamento da dívida líquida, devem estar registrados no passivo das instituições devedores do governo” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 9).

As principais dívidas (ou passivos) são: a dívida interna e externa do governo federal (administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional), a base monetária<sup>20</sup> e as operações compromissadas (administradas pelo Banco Central do Brasil), e os principais créditos (ou ativos), as reservas internacionais (administradas pelo Banco Central do Brasil) e os fundos públicos (como o Fundo de Amparo ao Trabalhador) (SILVA, 2009, p. 109).

O **fluxo** é a mudança do valor monetário em um período de tempo. O principal indicador para apuração de fluxo é o resultado fiscal ou orçamentário, cujo conceito varia em função dos elementos de seu conteúdo.

O **resultado fiscal ou orçamentário nominal ou conceito nominal** expressa a variação do fluxo de endividamento público pela mensuração do total de passivos ou obrigações do setor público não financeiro menos os ativos financeiros de agentes privados não financeiros e de agentes públicos e privados financeiros (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 9)<sup>21</sup>.

O **resultado fiscal operacional ou conceito operacional** expressa o resultado fiscal nominal menos a atualização monetária, ou seja, menos a modificação do poder de compra da moeda ou efeito inflacionário<sup>22,23</sup>.

---

<sup>20</sup> “Deve-se mencionar ainda que, diferentemente de outros países, o conceito de dívida líquida utilizada no Brasil considera os ativos e os passivos financeiros do Banco Central, incluindo, dessa forma, a base monetária” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008, p. 132).

<sup>21</sup> “O resultado nominal é o conceito fiscal mais amplo e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros), num determinado período. Essa diferença corresponde à necessidade de financiamento do setor público (NFSP)” (Indicadores Fiscais. Banco Central do Brasil. Diretoria de Política Econômica. Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais, 2015, p. 2).

<sup>22</sup> “O resultado operacional corresponde ao resultado nominal excluída a parcela referente à atualização monetária da dívida líquida. O conceito de resultado operacional é relevante em países de inflação alta (como o Brasil antes do Plano Real), uma vez que exclui o impacto da inflação sobre a necessidade de financiamento do setor público. A função da atualização monetária é simplesmente repor a parcela do estoque da dívida corroída pela variação dos preços. Em países com baixa inflação, onde o fator correção monetária é pouco expressivo, o conceito de resultado operacional perde relevância e tende a ser próximo do resultado nominal” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015, p. 2).

<sup>23</sup> Segundo Giambiagi, “(...) correspondia ao valor do resultado nominal, expurgado do componente da despesa de juros associado à atualização monetária do valor da dívida passada” (2011, p. 50), e a “(...) atualização monetária referia-se apenas à dívida interna, já que os juros

O **resultado fiscal primário** ou **conceito primário** expressa o resultado fiscal operacional menos os juros nominais, ou seja, menos os juros reais mais a atualização monetária<sup>24</sup>. Corresponde ao componente não financeiro do resultado fiscal do setor público (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 10). Mede em um intervalo de tempo a relação entre receita e despesa excluído o componente financeiro expresso na incidência de juros sobre a dívida existente, ou seja, excluídos os déficits passados; em outras palavras, mede a expressão do esforço fiscal atual do setor público para o ajustamento fiscal<sup>25,26</sup>.

Os **critérios para apuração do fluxo** ou do **estoque** são a origem da geração de recursos, pela mensuração dos fluxos de ingresso (receitas) e saídas (despesas) de recursos, denominada **acima da linha**<sup>27</sup>, ou o **montante do financiamento, por meio da variação da dívida pública líquida**<sup>28</sup>, denominado **abaixo da linha**<sup>29,30</sup>.

---

da dívida externa (...) não sofriam a distorção apontada (...) calculados em função dos fluxos em dólar americano, multiplicados pela taxa de câmbio (...)” (2011, p. 50).

<sup>24</sup> Segundo Giambiagi (2011), “(...) das necessidades operacionais de financiamento são subtraídas as despesas com juros reais; segundo Rezende (2010, p. 274), “(...) exclui do resultado nominal os pagamentos dos juros e das amortizações da dívida pública, entre outras despesas e receitas financeiras”.

<sup>25</sup> “O resultado primário corresponde ao resultado nominal excluída a parcela referente aos juros nominais (juros reais mais a atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida. O resultado primário, uma vez que não considera a apropriação dos juros sobre a dívida existente, evidencia o esforço fiscal do setor público livre da ‘carga’ dos déficits incorridos no passado, já que as despesas líquidas com juros (também chamada carga de juros) dependem do estoque total da dívida pública e das taxas de juros que incidem sobre esse estoque. Se o setor público gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida existente, há superávit primário (...)” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015, p. 2).

<sup>26</sup> “O resultado primário relaciona o esforço fiscal do período e a variação da dívida líquida, já que as despesas líquidas com juros refletem déficits primários do passado. Se o governo gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida líquida existente, há superávit primário. Este superávit pode contribuir para uma redução dos passivos, uma elevação dos ativos ou uma combinação de ambos. O RTN apura o resultado fiscal do Governo Central pelo conceito de resultado primário” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

<sup>27</sup> É basicamente a soma dos itens de receita e despesa (Mensagem Presidencial). Os indicadores fiscais calculados pelo critério acima da linha são o déficit nominal, o déficit primário, o déficit operacional e o déficit público de pleno emprego (REZENDE, 2010, p. 274).

<sup>28</sup> “o conceito de dívida pública, assim como os demais conceitos fiscais, pode ser representado de diferentes formas” (SILVA, 2009, p. 102) pela óptica do financiamento (REZENDE, 2010, p. 274).

O resultado fiscal primário abaixo da linha é o critério para a apuração da compatibilidade entre as contas públicas e as metas de resultado fiscal previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, pela expressão da forma de financiamento do déficit (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016).

O resultado fiscal primário acima da linha é o critério para a apuração das fontes de desvios pelos componentes do resultado (receitas e despesas) por meio do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), pela expressão das causas do desequilíbrio (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016).

### 3. NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

A mudança de valor dos recursos em finança pública em um período de tempo, ou seja, o **fluxo** de recursos, objeto do regime de meta fiscal regulado no Brasil pela Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 1999, e, em seguida, pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, no que concerne ao saldo ou resultado fiscal, pode ser medido pelo conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP.

A **origem**, no Brasil, do conceito de resultado fiscal pela metodologia da Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP foi o acordo de assistência financeira firmado após a moratória do Brasil em 1982 com o Fundo Monetário Nacional – FMI (GIAMBIAGI, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2009; REZENDE, 2010, p. 276).

O **referencial metodológico** do conceito de saldo ou resultado fiscal medido pela metodologia de Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, segundo o Banco Central do Brasil, é o Manual de Estatísticas Fiscais (*A Manual on Government Finance Statistics – 1986 ou GFSM86*) publicado pelo Fundo Monetário Nacional, o qual, ainda segundo o Banco Central do Brasil, não foi integralmente implantado<sup>31</sup>. O Fundo Monetário Nacional ainda publicou, com

---

<sup>29</sup> É basicamente a variação do nível de endividamento líquido e proporciona o fornecimento do nível de endividamento final obtido com a geração do resultado primário (Mensagem Presidencial). Os indicadores fiscais calculados pelo critério abaixo da linha são a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), o Ajuste Patrimonial, a Dívida Fiscal Líquida (DFL), a Necessidade de Financiamento do Setor Público (nominal, operacional e primário). Algumas medidas de déficit, com mesmo significado, podem ser calculadas nos dois critérios (REZENDE, 2010, p. 274).

<sup>30</sup> “A variação do resultado orçamentário ou, mais especificamente, do déficit, influencia diretamente a variação do endividamento do setor público” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 131).

<sup>31</sup> “Embora tenha servido como referencial metodológico para as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Banco Central, o GFSM86 nunca chegou a ser integralmente implantado. Res-

inovações, em 2001 o *Government Finance Statistics Manual 2001 ou GFSM2001* e, em 2014, o *Government Finance Statistics Manual 2014 ou GFSM2014* (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018, p. 46)<sup>32</sup>.

A **denominação** Necessidade de Financiamento do Setor Público se refere

“(...) ao montante dos financiamentos – internos e externos – tomados a terceiros pelo setor público, para cobrir suas necessidades de recursos no caso de se apresentarem negativas (...)” (OLIVEIRA, 2009, p. 259).

O **critério para apuração do fluxo** pela metodologia da **Necessidade de Financiamento** é a variação do **estoque** do financiamento ou da dívida pública líquida<sup>33</sup>, ou seja, o critério **abaixo da linha** (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2015).

O **motivo da escolha pelo critério de apuração** abaixo da linha foi a adequação do critério para mensuração da sustentabilidade da dívida pública (BIASOTO JÚNIOR, 2015)<sup>34</sup>, e, segundo parte da literatura econômica, a complexidade de informações sobre receitas e despesas decorrente do número elevado de Estados, de municípios e de empresas estatais (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 131; GIAMBIAGI, 2011, p. 48)<sup>35</sup>.

---

salte-se que, no acordo de assistência financeira realizado entre o Brasil e aquele organismo internacional, que vigorou de 1998 a 2004, o critério utilizado para avaliação de metas – variáveis de estoque e fluxo – seguiu integralmente a metodologia instituída e adotada pelo Banco Central” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018, p 45).

<sup>32</sup> “O importante a ressaltar é que o Banco Central, em conjunto com outros órgãos, como a STN, vem buscando aperfeiçoar as informações públicas, tornando-as comparáveis e complementares. Os Manuais do FMI, considerados referência pela qualidade técnica, vêm servindo como auxiliares neste processo” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

<sup>33</sup> “Há dois montantes de financiamentos a distinguir: o bruto, que inclui o refinanciamento das amortizações de empréstimos tomadas anteriormente, e o líquido, que o exclui (computando apenas o aumento do saldo devedor da entidade deficitária durante o período). É o segundo que as Necessidades de Financiamento do Setor Público como se entende mais frequentemente, de modo que o qualificativo ‘líquidas’ é muitas vezes omitido. (...)” (RAMALHO, 1999, p. 75).

<sup>34</sup> “O setor público, segundo as concepções teóricas que norteiam as políticas do FMI, tem sido o principal responsável pela elevação do crédito interno, justamente por meio da expansão da dívida mobiliária, o que lhe proporciona uma capacidade de gasto que mantém aquecida a demanda interna, obstaculizando o ajuste das contas externas. Por isso, o FMI toma dois parâmetros em todas as suas verificações de políticas econômicas: o crédito interno líquido e as necessidades de financiamento do setor público não financeiro” (BIASOTO JÚNIOR, 2003).

<sup>35</sup> Segundo Giambiagi, “(...) no Brasil, entretanto, no início dos anos 1980, com a inflação anual passando de 30-40% – como tinha sido até o final dos anos 1970, antes de ocorrer o segundo choque do petróleo, em 1979 – para mais de 100% e, em 1983, para mais de 200%, viu-se que a definição do que era o resultado fiscal não era tão simples” (2011, p. 48).

A necessidade de financiamento do governo é determinada com base em projeções econômicas da taxa de juros, do resultado primário e da inflação, dentre outros, incluídos na lei orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, para os fins de coordenação das políticas fiscal e monetária. As informações<sup>36</sup> são levantadas pelos registros das fontes fornecedoras de dados<sup>37</sup> do sistema bancário de empréstimos<sup>38</sup>.

A abrangência da apuração do fluxo do saldo ou do resultado fiscal medido pelo conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP é o setor público não financeiro, ou seja, a administração direta e indireta do Governo Federal (incluída a Previdência Social), a administração direta e indireta dos governos regionais (estados e municípios), o Banco Central do Brasil e as empresas estatais não financeiras das três esferas de governo, exceto as empresas do Grupo Petróbras e do Grupo Eletrobras, e os fundos públicos que não possuem características de intermediários financeiros, ou seja, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais e parafiscais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

As Necessidades de Financiamento são mensuradas segundo os **conceitos** nominal, primário e operacional. O **resultado** do fluxo nos conceitos nominal, primário e operacional é a variação do estoque durante um período de tempo.

A Necessidade de Financiamento no **conceito nominal** expressa o **fluxo** de endividamento pela variação dos saldos da dívida líquida deduzidos os ajustes patrimoniais (privatizações e reconhecimento de dívida) e metodológicos (impacto da variação cambial sobre a dívida externa) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 10). Abrange o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o

---

<sup>36</sup> “As informações divulgadas pelo Banco Central são amplamente utilizadas por pesquisadores e outros interessados em finanças públicas, e têm servido inclusive como parâmetro para o cumprimento das metas fiscais do governo, definidas nas leis de diretrizes orçamentárias e nos acordos internacionais assinados pelo país” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 5).

<sup>37</sup> As estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Departamento Econômico não estão vinculadas a critérios contábeis legais. A consolidação é feita observando-se os registros contábeis das fontes fornecedoras de dados. Essas, por sua vez, seguem os critérios definidos pela legislação vigente para a sua contabilização” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 9) e, em nota ao parágrafo: “3. Os próprios Manuais do FMI têm como principal objetivo a organização das estatísticas para análise e planejamento, e não o registro e controle contábil de transações econômicas” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 9).

<sup>38</sup> “A ótica é mais a do sistema financeiro (a do credor) do que a da administração pública (o devedor), tanto que o levantamento partia (e ainda parte) da verificação junto ao sistema bancário dos empréstimos que ele concedeu àquele setor, junto às centrais de registro dos títulos emitidos e junto ao banco central das dívidas tomadas no exterior – **na hipótese de que essas fontes seriam mais confiáveis e consistentes do que a contabilidade governamental**” (AFONSO, 2010, p. 260, grifo nosso).

resultado fiscal primário. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 10). É o conceito mais tradicional e amplo, inclui todas as receitas e despesas (IPEADATA, 2017).

A Necessidade de Financiamento no **conceito primário** expressa o **fluxo** de endividamento pelo resultado nominal deduzidos os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida interna e externa (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 21) ou exclui receitas e despesas financeiras, ou seja, juros nominais (juros reais + correção monetária e cambial). Exclui basicamente o componente financeiro do resultado fiscal do setor público (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 10).

É considerado pelo Banco Central do Brasil a expressão da capacidade de pagamento de compromissos do Estado pela possibilidade de avaliação da relação entre as metas de política macroeconômica e a sustentabilidade da dívida pública (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 22).

A Necessidade de Financiamento no **conceito operacional** expressa o **fluxo** de endividamento pela exclusão da atualização monetária dos saldos da dívida interna e inclui o componente financeiro do resultado fiscal. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 10). Exclui a correção monetária e cambial sobre a dívida pública e inclui as despesas com pagamento de juros reais das dívidas interna e externa (IPEADATA, 2017)<sup>39</sup>.

A **medida do saldo ou resultado orçamentário** – deficitário, equilibrado ou superavitário – é uma designação em números de características de um objeto, cujos elementos (escolhidos como indicadores para mensuração) podem variar em função do aspecto a ser medido na gestão do crédito.

O **objeto** medido pelas **Necessidades de Financiamento**, na literatura econômica, é a oferta de **crédito** ao setor público (AFONSO, 2010, p. 259), o impacto do setor público sobre a demanda de **crédito** da economia (GUARDIA, 1999, p. 71), o impacto das operações do setor público sobre a **demand**a agregada sob a ótica do financiamento (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 8; GIAMBIAGI, 2011), cuja mensuração engloba a base monetária, equiparada a uma for-

---

<sup>39</sup> “Déficit (quando a necessidade de financiamento é positiva) ou superávit (quando negativa) que equivale à variação líquida da dívida pública em um determinado período de tempo, descontando-se os empréstimos concedidos ao setor privado. É o resultado fiscal obtido da diferença entre despesas e receitas do setor público. O conceito nominal é o mais amplo, incluindo todas as receitas e despesas. O conceito operacional exclui a correção monetária e cambial sobre a dívida pública, mas inclui as despesas com pagamento de juros reais das dívidas interna e externa. O conceito primário exclui receitas e despesas financeiras, ou seja, com juros nominais (juros reais + correção monetária e cambial). Portanto, NFSP primária + juros reais + correção monetária e cambial = NFSP operacional + correção monetária e cambial = NFSP nominal = todas as despesas – todas as receitas” (IPEADATA, 2017).

ma de dívida que não rende juros (GIAMBIAGI, 2011), a quantidade de **crédito** acessível ao setor público, o acesso ao **crédito** de todos os segmentos do setor público formadores de déficit público (LOPREATO, 2013, p. 131), o montante dos **financiamentos** obtidos ou a serem tomados pelo setor público junto a terceiros (RAMALHO, 1999, p. 75), a obtenção de **recursos** de empréstimos contratuais e mobiliários, e outras formas de operação de crédito (OLIVEIRA, 2013)<sup>40</sup>.

A **ideia central** do conceito de Necessidades de Financiamento é a ordenação do crédito pelo controle do acesso, dado o efeito sobre o processo econômico ou sobre as relações de natureza econômica, ou, segundo terminologia econômica, sobre a demanda agregada ou demanda de crédito<sup>41</sup>. Os recursos de ingressos de tributos e de atividade produtiva ou empresarial, quando menores que os gastos públicos, resultam em um saldo orçamentário deficitário, cuja forma de financiamento pode ser evidenciada pela restrição orçamentária do setor público (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012)<sup>42</sup>.

#### 4. REGULAÇÃO JURÍDICA DO SALDO OU RESULTADO FISCAL

A ordenação do crédito pode ser regulada pelo direito:

O fato do Estado utilizar voluntariamente a moeda como meio de ação sobre a atividade econômica acarretou a subordinação da moeda à política; e, ao mesmo tempo, a concentração do poder monetário em proveito do Estado. Êste fortalecimento do poder público em relação à moeda provocou no século XX o reajustamento, **em benefício do Estado das atribuições concernentes à moeda e ao crédito, o que lhes permitiu o controle progressivo da emissão de todas as formas de moeda e de crédito.**

Êsse fortalecimento foi grandemente facilitado pela desmaterialização da moeda bem como pela maleabilidade dos mecanismos de crédito.

<sup>40</sup> “Um resultado primário maior significa menos recursos públicos destinados à compra de bens e serviços e realização de obras e, portanto, menor demanda direta e imediata por parte do governo sobre a oferta de bens e serviços pelo setor privado” (OLIVEIRA, 2013).

<sup>41</sup> “Para o governo federal a finalidade do estabelecimento das metas de resultado fiscais (primário e nominal) vai além do gerenciamento da dívida pública. O resultado primário é instrumento relevante para o controle (estímulo ou redução) da demanda agregada e, por conseguinte, da inflação” (OLIVEIRA, 2013).

<sup>42</sup> “Quando as **receitas** (inclusive receitas de juros sobre ativos) são menores que os **gastos** correntes e de capital (incluindo as despesas com juros sobre a dívida), o resultado do governo apresenta déficit, que pode ser **financiado** de diversas formas. Essas formas de financiamento podem ser evidenciadas a partir da restrição orçamentária do setor público, que mostra a relação existente entre **impostos, gastos** e as **fontes de financiamento** do déficit público” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 21, grifo nosso).

Efetuiu-se o reajustamento pela intervenção sobre as estruturas bancárias, cujo resultado foi favorecer a especialização dos bancos, e, muitas vezes, mesmo a sua concentração e desenvolver o regime público dos bancos em detrimento do regime privado. Examinamos já em capítulos precedentes as formas dessa especialização e dessa concentração e verificamos igualmente, em diversos pontos, a evolução tendendo a desenvolver cada vez mais o regime público ou semipúblico do sistema bancário (HUGON, 1973, p. 117, grifo nosso).

A concessão de crédito ao setor privado ou ao setor público<sup>43,44,45,46</sup> é objeto de controle variável em função do grau em que eles, Estado e mercado, acessam recursos do sistema financeiro. **A regulação do acesso do Estado ao crédito pela limitação do volume ou da quantidade de financiamento mensurada pelo saldo ou resultado orça-**

---

<sup>43</sup> “Na perspectiva do FMI, as metas de controle do crédito doméstico líquido deveriam ser atingidas, basicamente, a partir de um severo controle sobre o crédito concedido ao setor público. O que reduziria as penalizações impostas ao setor privado na estratégia de ajustamento. Assim, o controle sobre as Necessidades de Financiamento do Setor Público passou a ser um dos principais componentes do processo de ajustamento. Neste contexto, o controle das despesas públicas, sobretudo do governo federal, assumia papel na estratégia de ajustamento e estabilização da economia. O corte de despesas e as restrições de acesso dos órgãos públicos às fontes internas de crédito, constituíam, na concepção do FMI (encampada pelo Governo), elementos cruciais para se atingir as metas de expansão do crédito interno compatíveis com o equilíbrio do Balanço de Pagamentos” (GUARDIA, 1992, p. 9-10).

<sup>44</sup> “É a política de receitas e despesas do governo. Envolve a definição e a aplicação da carga tributária exercida sobre os agentes econômicos, bem como a definição dos gastos do governo, que tem como base os tributos captados. Tem forte impacto sobre a política monetária e, especificamente, sobre o crédito, à medida que os prazos de recolhimento de impostos afetem o fluxo de caixa dos agentes econômicos. Do ponto de vista de sua integração com as políticas monetária e cambial, uma política fiscal adequada deve permitir neutralizar o endividamento interno do Tesouro através de um superávit fiscal primário que, inclusive, gere recursos para a aquisição dos títulos anteriormente emitidos” (FORTUNA, 2005, p. 55-56).

<sup>45</sup> “O setor público, segundo as concepções teóricas que norteiam as políticas do FMI, tem sido o principal responsável pela elevação do crédito interno, justamente por meio da expansão da dívida mobiliária, o que lhe proporciona uma capacidade de gasto que mantém aquecida a demanda interna, obstaculizando o ajuste das contas externas. Por isso, o FMI toma dois parâmetros em todas as suas verificações de políticas econômicas: o crédito interno líquido e as necessidades de financiamento do setor público não financeiro” (BIASOTO JÚNIOR, 2003, p. 74).

<sup>46</sup> “Quando as receitas (inclusive receitas de juros sobre ativos) são menores que os gastos correntes e de capital (incluindo as despesas com juros sobre a dívida), o resultado do governo apresenta déficit, que pode ser financiado de diversas formas. Essas formas de financiamento podem ser evidenciadas a partir da restrição orçamentária do setor público, que mostra a relação existente entre impostos, gastos e a fontes de financiamento do déficit público” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012, p. 21).

**mentário deficitário define o regime de meta fiscal<sup>47</sup>. A regulação pelo direito de recursos de crédito é evidenciada pelo método das Necessidades de Financiamento:**

Na perspectiva do FMI, as metas de controle do crédito doméstico líquido deveriam ser atingidas, basicamente, a partir de um severo controle sobre o crédito concedido ao setor público. O que reduziria as penalizações impostas ao setor privado na estratégia de ajustamento. Assim, o controle sobre as Necessidades de Financiamento do Setor Público passou a ser um dos principais componentes do processo de ajustamento.

Neste contexto, o controle das despesas públicas, sobretudo do governo federal, assumia papel na estratégia de ajustamento e estabilização da economia. O corte de despesas e as restrições de acesso dos órgãos públicos às fontes internas de crédito, constituíam, na concepção do FMI (encampada pelo Governo), elementos cruciais para se atingir as metas de expansão do crédito interno compatíveis com o equilíbrio do Balanço de Pagamentos (GUARDIA, 1992, p. 9-10, grifo nosso).

A ordenação pelo direito da gestão do crédito pelo controle do acesso, dado o efeito sobre o processo econômico ou sobre as relações de natureza econômica, é realizada pelo regime de meta fiscal pela atribuição de efeitos jurídicos às Necessidades de Financiamento como indicador do saldo ou resultado fiscal ou orçamentário. O acesso ao crédito ou a concessão de crédito ao setor privado ou ao setor público pode ser expreso, conforme sentido dado ao argumento de Guardia (1992, p. 9-10), pela limitação jurídica do crédito ao setor público para redução de penalizações ao setor privado. Em sentido aproximado ao de Guardia, afirma Biasoto Júnior:

---

<sup>47</sup> “No contexto da ampliação das tarefas reconhecidas e assumidas pelo Estado, ainda se destaca a relativa ao desempenho empresarial do setor público com apoio dos arts. 163 e 170, § 1º da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, Naturalmente, que há dependência de poupança para preencher espaço não ocupado pela iniciativa privada, ou desincumbir-se da iniciativa econômica em nível de competição com o setor privado da economia ou, ainda, para induzir (sic) o desenvolvimento de determinado setor ou atividade.

Nesses casos ainda se confundem duas posições, isto é, a do poder público voltado para a administração do interesse estatal, e a do governo organizando direta ou indiretamente empresas. As decisões que se tomam na esfera da administração pública nessa matéria dá ensejo que os tributos se transformem em poderosas alternativas determinantes da conformação da ordem econômica, impondo à sociedade sacrifícios e comportamentos para os quais não se encaminharia espontaneamente. O volume de recursos de que se apodera o Estado diretamente ou por intermédio das entidades que cria ou das quais passa a exercer o controle, ou, ainda, de que se vale, assumindo a responsabilidade pelo seu funcionamento e induzindo o processo produtivo, não encontra na organização do exercício do poder público órgão que com autoridade, e capacidade técnica possa mensurá-lo analisando-lhe a conveniência e oportunidade” (CHIARA, 1986, p. 109-110).

O setor público, segundo as concepções teóricas que norteiam as políticas do FMI, tem sido o principal responsável pela elevação do crédito interno, justamente por meio da expansão da dívida mobiliária, o que lhe proporciona uma capacidade de gasto que mantém aquecida a demanda interna, obstaculizando o ajuste das contas externas. Por isso, o FMI toma dois parâmetros em todas as suas verificações de políticas econômicas: o crédito interno líquido e as necessidades de financiamento do setor público não financeiro (BIASOTO JÚNIOR, 2003, p. 74).

A função do direito de organização do processo econômico pela implementação de finalidades e pela realização de políticas públicas se evidencia pela forma de ordenação da gestão de moeda e de crédito.

O direito, para a realização de políticas públicas, estabelece, segundo Bucci (2013, p. 282), uma relação entre elementos extrajurídicos e jurídicos, expressa entre a Necessidade de Financiamento como indicador, cujos elementos qualitativos e quantitativos são formulados externamente ao campo jurídico, e o regime de meta fiscal, cuja atribuição de efeitos é formulada internamente ao campo jurídico pela lei<sup>48</sup>.

Os elementos **extrajurídicos** são a forma de mensuração do **estoque** da dívida pública pelos principais indicadores de apuração, a **Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG** e a **Dívida Líquida do Setor Público – DLSP**, produzidos pelo Banco Central do Brasil (BCB), e do **fluxo** de endividamento, cujo **indicador** é o **resultado fiscal ou orçamentário elaborado segundo as Necessidades de Financiamento**<sup>49-50</sup>.

---

<sup>48</sup> “Passa a haver um nexo entre elementos extrajurídicos, os indicadores, e jurídicos, os efeitos da conduta que levou à produção dos resultados que os indicadores expressam. Esse nexo só é possível com base na regra de reconhecimento, porque esta, na qualidade de regra jurídica, é que dispõe sobre os efeitos do elemento extrajurídico. Isto é, a escolha dos indicadores, a escala, tudo depende de variáveis, às vezes bastante sofisticadas, de relevância estatística. É ao direito que incumbe estabelecer o regime de efeitos resultantes de um ou outro indicador” (BUCCI, 2013, p. 282).

<sup>49</sup> “Chama-se a atenção que o cálculo da DLSP e da NFSP, ao menos no sentido entendido por convenção, não está regulado no Brasil, nem mesmo em decreto. O detalhamento metodológico para sua apuração era, inicialmente, ditado por acordos do país com o FMI e, mesmo depois de quitados seus empréstimos, passou a se guiar por manuais e por práticas do órgão público responsável – o banco central” (AFONSO, 2010, p. 260).

<sup>50</sup> “Doze anos se passaram desde a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas o Senado Federal ainda não se posicionou sobre as metodologias para cálculo dos resultados primário e nominal que lhe foram propostas ainda no ano de 2000 pelo Presidente da República.

Os elementos **jurídicos**, cuja função na ordenação do processo econômico pela implementação de políticas públicas é a atribuição de efeitos aos elementos extrajurídicos, são as **regras fiscais** cujo conteúdo é a limitação do déficit orçamentário, regras e limites do endividamento do setor público e limitação do total da dívida do setor público, e cuja estrutura é conformada pelo direito pelo **regime de meta fiscal** regulado inicialmente pela Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 1999, e, em seguida, pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

A concessão de crédito ao setor privado ou ao setor público é realizada pela **ordenação do controle de acesso ao crédito**, dado o efeito sobre o processo econômico ou sobre as relações de natureza econômica, estabelecido e apurado **extrajudicialmente** pelas **Necessidades de Financiamento** e pelo reconhecimento de efeitos à ordenação do controle do acesso ao crédito pelas **Necessidades de Financiamento** pela limitação do déficit orçamentário (e regras e limites do endividamento do setor público e limitação do total da dívida do setor público) estabelecidas **juridicamente** pelo **regime de meta fiscal**.

A **limitação da forma de ordenação de políticas públicas pela regulação jurídica** é evidenciada na hipótese de os elementos extrajurídicos, quais sejam, “a escolha dos indicadores, a escala, tudo depende de variáveis, às vezes bastante sofisticadas, de relevância estatística” (BUCCI, 2013, p. 282), conterem, como o método das **Necessidades de Financiamento**, **juízos implícitos sobre o acesso ao crédito ou a concessão de crédito ao setor privado ou ao setor público, ao mercado e ao Estado, na gestão de recurso de crédito**, dada a impossibilidade, em tese, de apuração da legalidade e da constitucionalidade de conteúdos extrajurídicos.

Em outras palavras, a gestão, pelo Estado, de recursos de moeda e de crédito é, em parte, regulada juridicamente pelo direito, na medida em que reconhece efeitos à ordenação do controle do acesso ao crédito pelas **Necessidades de Financiamento** por meio da limitação do déficit orçamentário, e é em parte regulada extrajudicialmente, na medida em que elementos na ordenação do controle do acesso ao crédito pelas **Necessidades de Financiamento** contêm juízos implícitos sobre o acesso ao crédito ou a concessão de crédito ao setor privado ou ao setor público, ao mercado e ao Estado, na gestão de recurso de crédito.

---

Na ausência de metodologia definida em resolução do Senado Federal, o governo federal apura os seus resultados (primário e nominal), por ambos os métodos (acima e abaixo da linha), observando procedimentos internacionalmente aceitos e referendados pelo Fundo Monetário Nacional” (OLIVEIRA, 2013).

**REFERÊNCIAS**

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Política fiscal no Brasil no contexto da crise*. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, São Paulo 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores fiscais*. Brasília: Banco Central do Brasil, setembro 2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de estatísticas fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, março 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de estatísticas fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, setembro 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de finanças públicas*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2008.
- BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *Estado, dívida pública e superávit primário*. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na disciplina de pós-graduação Dívida Pública, 2015.
- BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. Limites e sustentabilidade da política fiscal. Política econômica em foco. *Boletim Quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura Econômica*. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- BRASIL. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 13 abr. 2016.
- BRASIL. *Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9811.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9811.htm). Acesso em: 13 abr. 2016.
- BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHIARA, José Tadeu de. *A moeda e a ordem jurídica*. 1986. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.
- FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- GIAMBIAGI, F. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GUARDIA, E. R. *Orçamento público e política fiscal aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991*. 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 1992.

- GUARDIA, E. R. *O regime fiscal brasileiro*. 1999. (Doutorado). Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- HOBBSAWM, E. J. *A era do capital: 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- HOBBSAWM, E. J. *A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- HUGON, Paul. *Moeda: introdução à análise e às políticas monetárias e à moeda no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1973.
- IPEADATA. *Dados macroeconômicos e regionais* (2017). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2013.
- MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à economia*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- OLIVEIRA, F. A. D. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- RAMALHO, V. Revendo a variedade de conceitos de déficit público. *Finanças públicas: ensaios selecionados*, p. 39-150, 1999.
- REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- SADER, E. *O Brasil do real*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1996.
- SCHULARICK, Moritz. Public and private debt: the historical record. *German Economic Review* 15(1), p. 191-207, 2013.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Estatísticas de finanças públicas*. II SECOFEM. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de estatísticas fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.
- SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. D.; MEDEIROS, O. L. D. *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.
- STREECK, W. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Lisboa: Conjuntura Actual, 2013.



# DA (IN)EXIGIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA LOCAL PARA A CELEBRAÇÃO DE PPPS: A QUESTÃO SOB O OLHAR DO DIREITO FINANCEIRO

## **André Castro Carvalho**

Bacharel, Mestre, Doutor e Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo sua tese de doutorado recebido o Prêmio CAPES de Tese 2014 como a melhor tese de Doutorado em Direito defendida em 2013 no Brasil. Pós-doutor no Massachusetts Institute of Technology – MIT (2016). Foi bacharelando (incompleto) em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FEA da Universidade de São Paulo. Professor do Ibmec e Insper, em São Paulo.

## **Murilo Ruiz Ferro**

Bacharel pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Especialista em Direito da Infraestrutura pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, tendo sua monografia recebido o Prêmio de Melhor Trabalho de Conclusão de Curso, bem como sido um dos quatro finalistas indicados ao “Prêmio Ary Oswaldo Mattos Filho” na mesma instituição. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Atual Presidente da Comissão de Direito Administrativo e Infraestrutura da OAB – São Bernardo do Campo/SP (triênio 2016-2018). Atualmente, é Subsecretário de Concessões e Parcerias do Governo do Estado do Rio de Janeiro, onde também exerce as funções de Secretário Executivo do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (Propar).

A prática das contratações públicas para o desenvolvimento da infraestrutura nacional tem demonstrado de maneira cada vez mais evidente a dificuldade dos entes federativos pátrios em concretizar as chamadas Parcerias Público-Privadas previstas pela Lei Federal n. 11.079/2004 (“Lei de PPPs”), em contraste à expectativa que havia sido gerada com a edição dessa lei, quando então reconhecida como produto indissociável da Reforma Administrativa do Estado iniciada na década de 1990.

É lógico que o número aquém do esperado de Parcerias Público-Privadas celebradas até o presente momento não poderia ser explicado por uma única (e provavelmente simplista) razão ou hipótese. Nada obstante, parece-nos clara a existência de uma preocupação entre os governantes geralmente relacionada à contratação de Parcerias Público-Privadas tendo em vista o problema da *dívida pública* no Brasil, dado, a princípio, o risco de insustentabilidade deste tipo de contrato no longo prazo – justamente por se tratar de uma ação intergeracional.

Explica-se: o receio ocorre não sem motivo, visto que, por essência, contratos de PPP são inevitavelmente complexos e vigem por longo prazo. Isto significa que, durante essa complexa e longa relação contratual, as partes terão que conviver com o risco de experimentar uma série de eventos (não necessariamente técnicos, mas, como se sabe, de ordem social, política ou econômica) que, por vezes, não chegaram nem a ser previstos contratualmente, mas que, sem dúvidas, afetarão a “saúde” financeira do projeto.

Sabe-se que a saúde financeira de um projeto de infraestrutura pode ser afetada de diversas formas e graus de intensidade, com implicações que vão, por exemplo, desde um simples atraso de cronograma até algo que possa impossibilitar a própria captação de receita do empreendimento. No que toca à matéria de dívida pública, todavia, o que importa, resumidamente, é a possibilidade do Estado ser acometido por alguma intercorrência contratual que provoque em sua contabilidade pública o aumento dos valores pecuniários que se tem a pagar em relação ao que se esperaria receber no decorrer (e até depois) da PPP então contratada.

Isso já ocorreu na experiência internacional europeia, o que vem trazendo certa resistência no uso dessas ferramentas de investimentos em infraestrutura. Cite-se, por exemplo, o caso do pedágio-sombra<sup>1</sup> em Portugal – com a queda no

---

<sup>1</sup> O pedágio-sombra, também chamado de “pedágio-virtual”, consiste, como explicam os pesquisadores Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo (*Universidade do Minho — Portugal*) e Hugo Consciência Silvestre (*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira — Brasil*), “(...) no qual os utilizadores não pagam diretamente pela sua utilização. Em vez disso, é o governo que paga à concessionária por automóvel que utilize essa rodovia”. Sobre as

volume de tráfego trazida pela crise econômica, o projeto passou a ficar excessivamente oneroso para o Estado, tendo em consideração que a concessão não era remunerada pela tarifa, mas sim por uma contraprestação pecuniária paga pelo Estado.<sup>2</sup>

---

razões que motivaram a escolha do governo português por esse tipo de pedágio, observam os autores ora referidos que “[a] decisão política passou por aplicar o *pedágio-virtual* em áreas menos desenvolvidas, nomeadamente nas zonas rurais e do interior” e que “[c]om essa opção, a mobilidade naquelas áreas foi facilitada e ficou livre de custos para o utilizador”. Afirmam, ainda, que “[v]ários são os benefícios para essas regiões que resultam dessa opção política, nomeadamente maior facilidade de instalação de indústrias em áreas onde o custo do terreno é menor, ou mesmo livre de custos, em comparação com outras regiões do litoral.” Para eles, as PPPs, nesse sentido, de fato, “tiveram um impacto positivo nos programas de desenvolvimento de infraestruturas do governo central. (...) As populações e as empresas do interior passaram a ter rodovias alternativas que por sua vez diminuíram o tempo e a distância entre as zonas costeiras e os outros Estados-membros da União Europeia. Isso representou o fim do isolamento que muitas vezes prejudicou as decisões de localização das empresas e consequentemente o desenvolvimento regional”. *In: As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal*, pp. 583-584.

<sup>2</sup> Em sede de estudo dos dados fornecidos pelos Tribunal de Contas lusitano, esse problema foi relatado por Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo e Hugo Consciência Silvestre da seguinte forma: “O primeiro problema deve-se à falta de transferência de risco para as empresas privadas (Tribunal de Contas, 2005). (...) Para o volume de tráfego nas rodovias foram introduzidas algumas cláusulas nos contratos de PPPs a fim de salvaguardar o investimento privado e a sustentabilidade financeira destes. Uma dessas cláusulas está relacionada com os níveis médios de utilização (...). Quando foram introduzidas as portagens virtuais, o governo central ficou responsável pelo reembolso aos parceiros privados, caso os níveis de tráfego não atingissem um nível mínimo esperado e calculado (Ministério das Finanças, 2012). Ou seja, o modelo de financiamento que está presente nestes projetos deveria ser sustentado com base nos *cash-flows* do projeto. Os financiamentos concedidos deveriam ser “avalizados” fundamentalmente pelo desempenho econômico do projeto e não pelas garantias reais concedidas a terceiros. Só que, no caso das portagens virtuais, “os *cash-flows* do projecto são pagos pelo Estado, assim se privilegiando o princípio do contribuinte pagador em desfavor do princípio do utilizador pagador” (Tribunal de Contas, 2003). Tal cláusula reduziu a transferência de risco para os parceiros privados. Se os níveis de utilização estiverem acima do estimado, as empresas privadas podem obter um retorno considerável sobre o investimento. Se os níveis de utilização estiverem abaixo do esperado, os parceiros privados também têm garantido o retorno sobre o investimento por meio do reembolso realizado por parte das autoridades públicas. Desse modo, os incentivos para gerir de forma eficiente essas infraestruturas desaparecem, bem como a crença teórica de que os parceiros privados são mais propensos a fazer o melhor uso do dinheiro dos contribuintes. A transferência de riscos financeiros e mesmo de gestão não foi, assim, salvaguardada porque os privados nunca têm perdas. Em contrapartida, o parceiro público assume todos os

Diante de tal preocupação, passa-se a discutir, por prudência, se algumas cautelas legislativas seriam juridicamente necessárias e, conseqüentemente, imprescindíveis à celebração de contratos de PPP para justamente salvaguardar a racionalidade no regime jurídico da dívida pública dos entes federativos brasileiros. Dentre essas discussões, talvez a de maior ressonância seja aquela que indaga se a celebração de PPPs estariam condicionadas à prévia autorização veiculada por lei específica local. Paradoxalmente, porém, quando levada ao âmbito jurídico-acadêmico, essa discussão torna-se aparentemente afastada do direito financeiro, como se dela não se vislumbrasse qualquer inflexão sobre a contabilidade pública (o que é pior). Eis o contexto e a inquietação que nos move às considerações abaixo ofertadas, considerando que há, sim, uma temática de dívida pública inserida nessa seara.

Assim, primeiramente, gostaríamos de apresentar este ensaio com uma singela percepção: passados praticamente quinze anos da promulgação da Lei Federal n. 11.079/2004, percebemos que quase a totalidade das abordagens doutrinárias propaladas até hoje para tratar da questão da exigibilidade (ou não) de autorização legislativa local para a celebração de PPPs (tema que estamos nos propondo a agora examinar) parecem estar circunscritas, em princípio, ao que a teoria geral do direito costuma classificar como “antinomia jurídica”. É que antinomia jurídica, como diria Norberto Bobbio, designa “(...) aquela situação que se verifica entre duas [ou mais] normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade”<sup>3</sup>.

Podemos afirmar que a percepção ora compartilhada (e que passou a nos inquietar, motivando a série de reflexões a seguir apresentadas) provém de

---

riscos, o que contradiz o modelo das PPPs. De acordo com o Tribunal de Contas, em 2011 os pagamentos líquidos com as PPPs rodoviárias foram de 1.521 milhões de euros, representando 130% dos montantes orçamentados para esse ano. Esse valor foi superior em 70%, quando comparado com os pagamentos realizados em 2010, que ascenderam a 896,6 milhões de euros (Tribunal de Contas, 2011:40). Esses acréscimos devem-se, em parte, à transferência de risco relativa à redução do tráfego rodoviário provocada pela crise econômica. Estima-se que na próxima década a média de encargos ascenda a 1.184M anuais, enquanto a média dos proveitos é de apenas 417M, correspondendo a uma taxa de cobertura de somente 35% (EP, 2012). (...) Os encargos com as PPPs rodoviárias vão crescer até 2021, e com especial impacto nas contas públicas a partir de 2014. Segundo o Tribunal de Contas (2011), as despesas com as PPPs representavam 0,3% do PIB em 2008 e em 2011 esse valor subiu para 1,1% do PIB. Estima-se que o valor atualizado dos pagamentos futuros do Estado seja de 24.407 bilhões de euros em 2040 (Tribunal de Contas, 2011) aumentando consideravelmente os encargos do Estado com esse tipo de arranjo”. In: *As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal*, pp. 585-586.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, p. 88.

polêmicas suscitadas, vez ou outra, a partir do cotejo de artigos da Lei de PPPs com certas disposições de arcabouços legislativos de entes federativos subnacionais, sobretudo as leis orgânicas de diversos municípios, ao condicionarem a celebração de contratos de concessão à prévia autorização de lei específica local.<sup>4</sup> Nota-se que esse tipo de exigência, não obstante quase sempre versando exclusivamente sobre concessões (cujo regime jurídico obedece à Lei Federal n. 8.987/1995 e a Lei Federal n. 9.074/1995<sup>5</sup>), tem aparecido, não tão raramente invocada, como condicionante à celebração de PPPs, já que o art. 2º da Lei Federal n. 11.079/2004 define que PPP é um “contrato administrativo de concessão”.

Fora de se querer render qualquer dificuldade conceitual sobre um ponto já sabidamente unânime entre os autores, segundo os quais o conceito de concessão como expressão *lato sensu* na dogmática administrativista identifica o gênero contratual que possui as PPPs (justamente por se divisarem em concessões administrativas e patrocinadas) como espécies, tem-se que o problema ora identificado ganha forma, efetivamente, por meio do confronto dos dispositivos legais acima referidos com o teor normativo extraído do art. 10, § 3º, da própria Lei de PPPs. O indigitado dispositivo prescreve que “[a]s concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica”. Tal norma, como se vê, abre espaço para a interpretação *a contrario sensu*, por onde se depreende a desnecessidade de lei autorizativa tanto para os casos de concessões patrocinadas em que a Administração Pública seja responsável pelo pagamento de no máximo 70% da remuneração do parceiro privado, quanto para os casos de concessões administrativas.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Para os fins perquiridos no presente trabalho, optamos por tomar as expressões “lei específica” e “autorização legislativa” como sinônimos, não adentrando em discussões conceituais, como o fez, por exemplo, o Ministro Maurício Corrêa, por ocasião de seu voto, no julgamento da ADIn 1.649/DF.

<sup>5</sup> Que “[e]stabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências” e que em seu art. 2º, dispensando a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, as Constituições estaduais e nas Leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios, define que “[é] vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público *sem lei que lhes autorize e fixe os termos*” (grifos e destaques nossos).

<sup>6</sup> Outrossim, ainda que bem à margem da contraposição normativa ora apresentada, poderia ser mencionado, ainda, o art. 6º, § 2º do mesmo diploma legal, o qual estabelece a exigência de lei específica para PPPs que prevejam, basicamente, aporte de recursos em favor do parceiro privado em contratos celebrados até 8 de agosto de 2012; de modo a tangenciar, com certa distância, também, toda essa problemática.

Apesar de não desconhecermos as linhas argumentativas que geralmente são utilizadas para debater o problema ora posto (a mais difundida delas nos parece, salvo engano, que seja a discussão pautada pelos conceitos de norma geral e normas específicas), nossa proposta consiste em discorrer sobre a questão, vislumbrando a racionalidade legislativa que provavelmente pode ser obtida não pelo ângulo de análise da teoria geral do direito, tampouco do direito constitucional ou do direito administrativo, mas, sim, do direito financeiro. Com isso, nosso objetivo, sem prejuízo das conclusões exaradas ao final do texto, é demonstrar como, no caso presente, os elementos do direito financeiro perfazem o ferramental adequado para nortear a hermenêutica jurídica.

Partindo de uma breve contextualização histórica, parece-nos interessante observar que, no que se refere às finanças públicas, as PPPs surgiram na Europa trazendo em sua essência o importante mecanismo *off-balance sheet* (“OBS”), termo em inglês comumente utilizado para denominar as conhecidas práticas de financiamento contabilizadas “fora do balanço” do empreendimento, e que no contexto das PPPs europeias exsurtem tratadas como *off government balance sheet*, já nos dando a noção de medida contábil que pode ser registrada “fora do balanço do governo”.

Dessa noção é depreendida a principal “vantagem” de cunho financeiro-orçamentário imbricada ao “instituto PPP” para os entes pertencentes à União Europeia, tendo em vista que as PPPs, no Velho Continente, não costumam ser contabilizadas no balanço patrimonial do respectivo ente governamental. Referimo-nos, aqui, à vantagem de abertura fiscal para o desenvolvimento de PPPs, lembrando de quando o Escritório Estatístico das Comunidades Europeias (“Eurostat”), em conformidade com a Decisão n. 18/2004, recomendou que as PPPs europeias fossem registradas como OBS na contabilidade pública dos seus países-membros.<sup>7</sup> Sucede que, com a decisão ora mencionada, abriu-se na Europa um grande espaço fiscal para as PPPs baseadas na modalidade OBS (muito embora referida prática contábil tenha passado a ser questionada, após o ano de 2008, em razão da crise econômica que assolou a Europa e o resto do mundo).

Já no Brasil, em sentido paralelo, é curioso notar que quando começamos a debater o conceito de concessão, contextualizada a sua origem com a Lei Federal

---

<sup>7</sup> Apesar de que, na época, alguns desses países, como a Alemanha, por exemplo, manifestavam certa preocupação igualmente com a questão da disponibilização orçamentária para as PPPs. Cf. SICKO, Corinna. *Offentlich-private Partnerschaften – Private Finance Initiative: Unterschiede in Deutschland und Grosbritannien – ein Erklärungsversuch*, p. 213. Nada obstante, fora do eixo da UE, também se discute na Austrália a “falência do regime das PPPs” – novamente, por uma questão de finanças públicas atrelada a essas contratações. Cf. MACROBUSINESS. *The failure of PPPs*, Oct. 8, 2013.

n. 8.987/1995, logo percebemos que não havia no sistema pátrio a figura de participação ativa (*rectius*, financeira) do poder público na execução contratual – portanto, também não existiam problemas de contabilização pública dos riscos ou receitas no balanço do respectivo ente público.

Cumpre-nos explicar: é que, dentro da ideia de concessões comuns, tais como originariamente idealizadas pela Reforma Administrativa de 1995, resta identificada a marca característica da transferência do risco de demanda, construção e disponibilidade para o concessionário. Assim é que concessões referidas na Lei Federal n. 8.987/1995 encontram-se logicamente sendo registradas sob o sistema OBS, dado que não apresentam riscos relevantes a serem contabilizados no balanço público do ente federativo. A considerar que o risco de demanda pertence substancial ou integralmente ao particular<sup>8</sup>, com este tendo como obrigação a obtenção de receita tarifária sem contrapartida do poder público, é natural que as concessões comuns sejam contabilizadas sob o regime OBS. É parte da própria lógica do sistema de concessões, para que a transferência do serviço ocorra “por conta e risco” do particular, nos termos do art. 2º, II, da Lei n. 8.987/1995.

Com efeito, eis a razão pela qual se verifica que, em determinadas leis locais (mormente nas Leis Orgânicas de Municípios), passou-se a exigir lei autorizativa para a celebração das concessões comuns. Com a transferência dos riscos para o concessionário, significa dizer que há, nas concessões comuns, um processo muito importante de desmobilização da responsabilidade pela infraestrutura e serviços públicos correlatos no registro contábil do balanço do ente federativo. Assim, para uma mudança contábil dessa monta, na qual o ente federativo “perderia” o controle da informação contábil desses ativos por determinado (e longo) lapso temporal, seria prudente e até desejável a exigência de autorização por parte de seu parlamento para a celebração de tais contratos.

Sem maiores aprofundamentos, podemos dizer que isso ocorre porque há, objetivamente: tanto uma (i) transferência substancial (mobilização) de ativo patrimonial permanente do setor público para uma empresa privada em um longo prazo; quanto uma (ii) decisão relevante de impacto nas finanças públicas do ente federativo, criando um espaço fiscal considerável para novos investimentos. Trata-se de um efeito jurídico-financeiro bem similar à alienação de um bem imóvel público – o qual, aliás, também possui exigência de autorização legislati-

---

<sup>8</sup> Isso tudo a depender, é claro, da modelagem adotada, pois, mais recentemente, tem-se defendido a concepção de concessão comum com compartilhamento de riscos, tal como o projeto de concessão ferroviária de Açailândia/Barcarena. Cf., a respeito, CARVALHO, André Castro. *Proposta de modelagem para concessões ferroviárias no Brasil: o surgimento de um “ornitorrinco” jurídico?* p. 129 et seq.

va, conforme prevê a regra geral do art. 17, I, da Lei Federal n. 8.666/1993 (“Lei de Licitações”). Ambos os casos, na realidade, a exemplo de quaisquer outras exigências legislativas desse tipo, refletem a postura cautelosa da Lei Geral das Finanças Públicas, que prescreve um tratamento mais rígido quando há alteração significativa no balanço patrimonial do ente federativo no que se refere a esses ativos permanentes. Eis que o art. 105, § 2º, da Lei n. 4.320/1.964 dispõe, *in verbis*:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

(...)

II – O Ativo Permanente;

(...)

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, *cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa* (grifos nossos).

Para além do cenário normativo acima desenhado, entretanto, não podemos negar que com a previsão legal das concessões patrocinadas e administrativas, nos termos delineados pela Lei das PPPs, passamos a vivenciar uma sensível mudança na concepção do que se compreende por concessão quanto ao aspecto de finanças públicas. Temos que nas PPPs, diferentemente do que sói ocorrer nas concessões comuns, o poder público tende a continuar com a responsabilidade do ativo de infraestrutura porquanto ausente a transferência plena do risco de demanda, construção ou de disponibilidade ao parceiro privado. Nada obstante, é de se perceber que as PPPs, nesse sentido, funcionando de maneira muito mais interconexa, não provocam (ou, pelo menos, não deveriam provocar) essa mudança tão sensível em relação ao balanço patrimonial do ente federativo (visto que a infraestrutura e os seus riscos principais, como o de demanda, não é delegada na plenitude ao parceiro privado). Por outras e mais diretas palavras, muitas PPPs encontram-se registradas como ativo permanente do ente federativo simplesmente porque parcela bem considerável do risco geral contratualizado permanece atrelada ao parceiro público.

Retornando à sistemática estrangeira, verificamos que o Eurostat, todavia, não seguiu a concepção da contabilidade pública brasileira acima mencionada. De todo modo, é cediço que as diferenças entre os sistemas europeu e brasileiro não se limitam ao aspecto meramente contábil, vez que na União Europeia não existe a distinção legislativa entre concessão comum e patrocinada/administrativa, ao contrário do que acontece no Brasil, notoriamente com duas leis distintas para tratar do mesmo gênero contratual. Isto porque, de acordo com a visão europeia, a ideia geral de concessão engloba a forma de compartilhamento de riscos típica de PPPs, de modo que a diferença específica entre os tipos de concessão

exsurge mais precisamente definida, na verdade, por meio da aferição da autosustentabilidade ou não do *project finance*<sup>9</sup> dos modelos concessórios.

Diferenças à parte, a despeito da potencial “vantagem” trazida pelo registro OBS no continente europeu, importa consignar que referida orientação do Eurostat, ainda vigente, tem sido extremamente criticada pelo trio que agrupa os maiores especialistas em PPPs, no tocante às finanças públicas, na atualidade: Eduardo Engel (antigo professor da Yale University; hoje lecionando na Universidad de Chile), Ronald Fischer (também professor da Universidad de Chile) e Alexander Galetovic (professor da Universidad de los Andes). Eles, há anos, persistem com a defesa pela contabilização das PPPs nos balanços do setor público.<sup>10</sup>

Em que pese a *expertise* acadêmica dos autores não ter obtido sucesso em modificar o entendimento do Eurostat, fato é que no Brasil, paradoxalmente, em razão do advento posterior da figura do “patrocínio público” em concessões disciplinadas pela nova legislação, permitiu-se uma abordagem mais conservadora em relação à possibilidade de registro OBS em PPPs, capturando toda essa discussão (conforme acima explanado) então desenvolvida no exterior. E isso foi traduzido através do parágrafo terceiro do artigo 10 da Lei das PPPs, do qual se extrai a exigência de autorização legislativa específica nas concessões patrocinadas quando mais de 70% de remuneração do parceiro privado for paga pelo poder concedente. Contudo, é de se perceber que, com a evolução das regras de contabilidade pública, essa prescrição legal praticamente perdeu o sentido no formato atual. Vejamos o porquê.

A Portaria n. 614, de 21 de agosto de 2006, da Secretaria do Tesouro Nacional (“Portaria STN”) estabeleceu as normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPPs. Nela, há uma explicitação interessante que não se limita ao conteúdo do art. 10, § 3º, da Lei das PPPs (a questão dos níveis de pagamento por parte do setor público), mas que abarca todo o tratamento das PPPs sob a ótica das finanças públicas, determinando, basicamente, que as PPPs brasileiras não poderão ser contabilizadas sob o regime *off-balance sheet* quando os riscos assumidos pelo poder público forem substanciais (ou seja: essas PPPs possuem impactos orçamentários que limitam o seu uso, regulando-as de maneira responsável em termos fiscais<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup> À guisa de ilustração, para uma visão geral acerca da relação entre PPPs e *Project Finance* no direito brasileiro, ver: FERRO, Murilo Ruiz. *A relação entre PPPs e Project Finance à luz do cenário e do direito da infraestrutura no Brasil*, pp. 119-137.

<sup>10</sup> Cf., v. g., ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. *The economics of infrastructure finance: Public-Private Partnerships versus public provision*, pp. 40-69.

<sup>11</sup> Cf. CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: p. 456.

A parametrização objetiva de tais riscos, que aqui estão classificados como “substanciais”, decorre especificamente do art. 4º da Portaria STN, que dispõe que a assunção de (i) risco de demanda, (ii) de disponibilidade, ou (iii) de construção em percentual superior a 40% do projeto pelo parceiro público sujeita a PPP ao regime de registro *balance sheet*. É o que obriga o registro dos ativos da Sociedade de Propósito Específico (SPE) no balanço do ente federativo, em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos referidos riscos assumidos. A *contrario sensu*, portanto, resta vedado o regime OBS em PPPs que submetam o poder público à assunção de risco nas hipóteses ora mencionadas.

No caso do risco de demanda, vale dizer, este ocorre quando se garantir ao parceiro privado receita mínima superior a 40% do fluxo total de receita esperada para o projeto, independente da utilização efetiva do serviço objeto da parceria. Essa especificidade torna-se extremamente relevante na medida em que, malgrado a sistemática “*ser ou não ser OBS*” haja sido pensada para as concessões que envolvam o regime tarifário, próprio das PPPs patrocinadas, o tratamento contábil de uma concessão administrativa sob a ótica da STN também implica atentar para o risco de demanda. Não por acaso, o Anexo da Portaria STN (“Anexo”) exhibe uma nota explicativa que traz, em seu item 6, um exemplo que muito bem elucida esse entendimento. Trata-se do Exemplo 3 do Anexo:

Contrato de PPP administrativa prevendo pagamento de contraprestação independente do nível de utilização dos serviços disponibilizados. Risco de demanda é integralmente alocado no setor público, justificando o registro do ativo da SPE nas contas do ente público (art. 4º, inciso I). Não existe provisão, pois não há compensação ao parceiro privado pela frustração da demanda.

Isto posto, precisamos também contextualizar a referida autorização legislativa específica veiculada pelo parágrafo terceiro do artigo 10 da Lei de PPPs, tendo em vista que na época em que essa lei foi promulgada, havia um certo receio de que a lógica das concessões comuns viesse a ser aplicada a toda e qualquer concessão patrocinada. Por outros dizeres, temia-se que a modalidade OBS pudesse criar uma “bomba-relógio” nos entes federativos subnacionais<sup>12</sup>. Logicamente, a compreensão do tratamento das PPPs sob o prisma das finanças públicas ainda não estava suficientemente amadurecida, de modo que o assunto acabou sendo pacificado pela Portaria STN somente em 2006, dois anos após a edição da Lei das PPPs.

---

<sup>12</sup> Cf. ANDRADE, Maria Elisabeth M. C.; MARTINS, Vinicius Aversari. *PPPs e responsabilidade fiscal: entrave ou cautela necessária?* p. 2.

É nesse contexto, então, que, antes da Portaria STN ser editada, tal exigência se mostrava justificável: como legítima preocupação diante de hipóteses de assunção de risco substancial por parte do parceiro público, considerando principalmente que, em qualquer caso, quando utilizada a sistemática OBS nas concessões patrocinadas, o poder concedente não poderia ter em seu balanço patrimonial o registro desse risco que estaria sendo gerido pelo parceiro privado (e que representaria um importante componente público dentro da parceria). Logo, pelo fato de a transferência do registro contábil do risco na modalidade OBS (mobilização de ativos, consoante previsto no art. 105, § 2º, *in fine*, da Lei n. 4.320/1964) consubstanciar uma decisão de alta relevância em matéria de finanças públicas, a existência de uma lei autorizativa local restaria plenamente justificada, a título de mecanismo de proteção das finanças públicas dos entes subnacionais.<sup>13</sup>

Com o advento da mencionada Portaria STN, no entanto, verificou-se uma transformação na orientação da contabilidade pública nas PPPs no País, já que, de maneira muito mais conservadora que a própria Lei das PPPs (os limites mínimos são de 40% na Portaria STN, conforme já destacado), passou-se a exigir a figura do registro contábil dessas PPPs no balanço do respectivo ente federativo. É dizer: em termos de riscos nas finanças públicas, a celebração de um contrato de PPP deixou de representar uma decisão tão relevante no que concerne ao aspecto de mobilização de ativos permanentes patrimoniais. Pela nossa visão, cabe assinalar, isso poderia até mesmo ter o condão de adaptar, teleologicamente, a exigência do art. 10, § 3º, da Lei das PPPs para baixar os limites a 40%, e não mais 70%, a fim de se exigir lei autorizativa apenas quando se tratar de uma PPP patrocinada no formato OBS dentro desses percentuais definidos pela STN.

No Brasil, portanto, diante da exarada orientação da Portaria STN, as concessões administrativas passam a ser registradas no balanço do ente federativo (*balance sheet*). Por conseguinte, isso significa que, à luz da orientação normativa ora apreciada, uma concessão administrativa jamais poderá ser registrada a partir do regime OBS, razão pela qual, sob o olhar do direito financeiro, sua celebração independe da existência de qualquer lei autorizativa local. Assim sendo, entendemos que *a pertinência da exigibilidade de autorização legislativa local para a celebração de concessões é verificada apenas e tão somente nos casos de contratos de concessão comum (regidos pela Lei Federal n. 8.987/1995),*

---

<sup>13</sup> Afinal, é cediço que, quanto ao aspecto orçamentário, houve uma preocupação especial pela Lei das PPPs para com os entes subnacionais – *vide* o art. 28 da Lei das PPPs, que trata da concessão de garantia da União aos entes subnacionais em razão do percentual de despesas obrigatórias de caráter continuado em PPPs em relação com a sua receita corrente líquida, cujo limite já foi alterado já duas vezes.

*obviamente, porque as concessões comuns sempre obedecem ao formato OBS, e nos casos das concessões patrocinadas (disciplinadas pela Lei Federal n. 11.079/2004), quando essas obedecerem ao mesmo formato OBS, nos termos definidos pela Portaria STN.*

E, com as conclusões ora apontadas, não podemos nos esquecer de observar que apesar do art. 2º da Lei Federal n. 11.079/2004 ter definido PPP como sendo um “contrato administrativo de concessão”, os dispositivos lavrados nas legislações de entes federativos subnacionais que, eventualmente, encontramos exigindo lei autorizativa para a celebração de contratos de concessão (sem, no entanto, especificar o tipo concessório) devem ser interpretados de forma restritiva. A *mens legis* desse tipo de exigência legislativa, afinal, deriva do regramento da Lei Geral das Finanças Públicas acima examinado, de tal sorte que, em todos esses casos, refere-se a palavra “concessão” ao tipo comum (previsto pela Lei Federal n. 8.987/1995), o qual obedece ao formato OBS. Nesse sentido e pelo mesmo motivo, por fim, cumpre ressaltar que, em relação à celebração de PPPs, a necessidade de lei autorizativa somente se justificaria em face de uma PPP modelada igualmente a partir do regime OBS, hipótese possível de ser confirmada, logicamente, apenas com a celebração de determinadas concessões patrocinadas.

Do contrário, de nada valeria a existência do direito financeiro dentro do ordenamento jurídico, com a sua prevalência natural na interpretação das regras contábeis direcionadas ao setor público. Em verdade, poderíamos dizer que essa é a premissa fundamental que desejamos resgatar com as reflexões até aqui desenvolvidas, buscando, a partir da questão que acima colocamos sob análise, elucidar o suposto problema de conflito entre normas legais correlatas à celebração de PPPs.

Consideramos, desta feita, que a contribuição trazida por este breve ensaio atende a necessidade de se eliminar óbices legislativos incompatíveis com o complexo normativo que hoje vigora em nosso país, cuja consagração da literalidade em detrimento da interpretação sistemática, no específico contexto de contratação de PPPs, poderá representar o atraso ou até mesmo o não seguimento de projetos de infraestrutura bastante significativos para o desenvolvimento de diversos entes subnacionais, principalmente os de âmbito municipal.

Mais que isso: esperamos que as considerações aqui apresentadas possam ter elucidado mais didaticamente de que forma os regimes das concessões comuns, administrativas e patrocinadas se diferenciam também sob o aspecto financeiro, especificamente para fins de registro junto à contabilidade pública, cujo desconhecimento sempre prejudicará a administração da dívida pública do poder concedente – pouco importando se a PPP por ele contratada tenha sido precedida por autorização legislativa específica ou não.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Maria Elisabeth M. C.; MARTINS, Vinicius Aversari. *PPPs e responsabilidade fiscal: entrave ou cautela necessária?* in *PPP Brasil: o observatório das Parcerias Público-Privadas*. Dez. 2011, p. 2. Disponível em: <[http://dl.dropbox.com/u/18438258/RCL\\_vfinal.pdf](http://dl.dropbox.com/u/18438258/RCL_vfinal.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; SILVESTRE, Hugo Consciência. *As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal*. in *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV v. 48; n. 3; pp. 571-593, maio/jun. 2014.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. (Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- CARVALHO, André Castro. *Proposta de modelagem para concessões ferroviárias no Brasil: o surgimento de um “ornitorrinco” jurídico?* in CONTANI, Eduardo Augusto do Rosário; SAVOIA, José Roberto Ferreira (Org.). *Infraestrutura no Brasil: regulação, financiamento e modelagem contratual*. São Paulo: Gen/Atlas, 2017.
- ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. *The economics of infrastructure finance: Public-Private Partnerships versus public provision*. in *EIB Papers*. v. 15. n. 1. 2010.
- FERRO, Murilo Ruiz. *A relação entre PPPs e Project Finance à luz do cenário e do direito da infraestrutura no Brasil*. in CARVALHO, André Castro; CASTRO, Leonardo Freitas de Moraes e. *Manual de Project Finance no Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- MACROBUSINESS. *The failure of PPPs*. Oct. 8, 2013. Disponível em: <<https://www.macrobusiness.com.au/2013/10/the-failure-of-ppps/>>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- SICKO, Corinna. *Offentlich-private Partnerschaften – Private Finance Initiative: Unterschiede in Deutschland und Grosbritannien – ein Erklärungsversuch*. in HILL, Herman (Hrsg.). *Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos, 2009.



# DÍVIDA PÚBLICA: GERENCIAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NO BRASIL

**Donato Volkens Moutinho**

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da USP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior de Advocacia da Seccional Espírito Santo da OAB. Bacharel em Direito e em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Espírito Santo. Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo desde 2004.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Senado Federal – 2. Conselho de Gestão Fiscal – 3. Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional – 4. Banco Central do Brasil – 5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – 6. Órgão central do sistema de controle interno – 7. Tribunais de contas – Conclusões – Referências.

## INTRODUÇÃO

A dívida pública, conforme ensina José Mauricio Conti, compreende “o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo poder público. Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operações de crédito”<sup>1</sup>. Tendo em vista, como dá a entender o termo “crédito”, que a confiança é uma condição para a sua realização, o Estado dela se aproveita para obter financiamento nos mercados financeiros, podendo-se desdobrar o conceito de dívida pública em dois aspectos<sup>2</sup>.

Sob um ponto de vista subjetivo, a dívida pública compreende os compromissos financeiros assumidos pelo Estado e seus entes descentralizados<sup>3</sup>. De um ponto de vista objetivo, a dívida pública corresponde ao conjunto das obrigações assumidas até um determinado momento, resultando de necessidades de financiamento do setor público.

A dívida pública corresponde, portanto, a um estoque de obrigações financeiras, acumuladas a partir dos déficits públicos observados em cada exercício e que causam uma variação positiva em seu valor<sup>4</sup>.

A relevância do tema é evidenciada, por exemplo, pelo valor da despesa fixada no art. 3º, inciso III, da Lei n. 13.587, de 2 de janeiro de 2018 – Lei Orçamentária Anual da União, referente ao exercício de 2018 (LOA 2018) –, para o refinanciamento da dívida pública federal, equivalente a R\$ 1,16 trilhão. Isso representa 32,37% de toda a despesa que a União está autorizada a realizar no ano de 2018,

---

<sup>1</sup> CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 70.

<sup>2</sup> Elemento intrínseco das operações de crédito, é clássica a lição de que determinado ente público detém crédito quando existem capitais disponíveis e, concomitantemente, ele é digno da confiança dos prestamistas, cf. SAY, Léon. *Dictionnaire des finances*. Paris: Berger-Levrault, 1889. v. I. p. 1335.

<sup>3</sup> Na doutrina fundamental de direito financeiro, conferir, por todos, as definições de JÈZE, Gaston. *Science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922. p. 215. Para definições mais atuais tendo em vista formas contemporâneas de ação administrativa, cf. JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Editorial Cangallo, 1985. p. 885.

<sup>4</sup> Esclarecedora é a relação efetuada por Cesar Augusto Seijas de Andrade, segundo quem “a dívida pública é estática, pois se refere a um conjunto de obrigações do ente público, o endividamento é dinâmico, na medida em que diz respeito à prática de atos para a contratação da dívida”, cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. f. 8.

elevando a gestão da dívida pública à condição de tema de central interesse para a sustentabilidade das contas públicas, que, como tal, deve ser objeto de cuidadosa gestão e frequentes controles.

Tendo em conta a despesa autorizada na LOA 2018, o dispêndio anual com o refinanciamento da dívida pública – 32,37% da despesa total fixada – comprometerá, em 2018, relevante parcela dos recursos públicos, significativamente maior do que aquela destinada a despesas prioritárias como educação e saúde, cuja despesa dos ministérios gestores foi fixada, respectivamente, em 3,05% e 3,66% da despesa total fixada. E, se a sociedade se preocupa tanto com a eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos serviços públicos de saúde e educação, tem todos os motivos para voltar suas atenções também para a gestão da dívida pública.

Em março de 2018, o saldo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) era de R\$ 4,98 trilhões, equivalente a 75,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Enquanto isso, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) era de R\$ 3,46 trilhões, ou 52,3% do PIB<sup>5</sup>. Considerando tais informações, é óbvia a relevância material da gestão da dívida pública.

Sua relevância, aliás, não é apenas material. Ao contrário, ela é qualificada pela característica da intergeracionalidade, que, segundo Fernando Facury Scaff, é ínsita ao crédito público.

É que, como ele ensina, “a obtenção de empréstimos públicos se caracteriza, em concreto, como antecipação da receita tributária futura”<sup>6</sup> – e, acrescenta-se, como uma prorrogação da incidência do ônus fiscal, representada por Alessandro Octaviani, como “A dívida pública [...] faz o futuro sustentar o presente, por determinado preço. Esse preço são os juros da rolagem da dívida, regulados pelo direito financeiro e, evidentemente, pela Constituição”<sup>7</sup>.

De fato, levando em conta que a boa gestão geralmente vem acompanhada de adequada *accountability* e considerando, como o faz Eduardo Paz Ferreira, “que a dívida pública pode, em certas circunstâncias, determinar uma transferência de ônus da geração presente para gerações futuras e que tem, consequente-

---

<sup>5</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores econômicos consolidados*: IV 29 – Dívida líquida e bruta do Governo Geral. Brasília: BCB, 23 maio 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>. Acesso em: 28 maio 2018.

<sup>6</sup> SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014. p. 39.

<sup>7</sup> OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 1193.

mente, implicações no plano da justiça intergeracional”<sup>8</sup>, a adequada gestão e o cuidadoso controle da dívida pública tornam-se essenciais, de maneira a evitar que a irresponsabilidade de uma geração torne-se em peso excessivo para as gerações seguintes.

Não que essa transferência de encargos seja sempre desaconselhada. Ao contrário, pela perspectiva do princípio do benefício, a destinação dos empréstimos para financiar investimentos pode ser uma forma equitativa de transferir a gerações futuras parte dos custos da provisão de bens dos quais elas também usufruíram, de acordo com a clássica doutrina de Ricardo e Pigou<sup>9</sup>.

Para efeitos de apresentar o estado do debate, no entanto, basta apenas destacar o esforço da literatura para estimar as condições em que o endividamento constitui um processo financeiro saudável e, para o que interessa mais diretamente à discussão jurídica, quais são as instituições que orientam o conhecimento presente de eventos futuros, tais como o impacto da dívida pública. Pode-se falar, assim, do débito implícito do Estado, não documentado no presente, e que caracteriza uma das fragilidades da sustentabilidade da dívida pública<sup>10</sup>.

Dessa forma, não apenas as estimativas orçamentárias justificam a preocupação com a gestão e o controle do endividamento, mas também os efeitos prospectivos da dívida, que colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições encarregadas da normatização, do gerenciamento e da fiscalização financeira e orçamentária da administração pública.

A importância dos pagamentos da dívida pública para o Estado implica, igualmente, a preocupação com o seu controle. Não apenas para que haja informações relevantes a respeito dos efeitos do endividamento sobre a alocação e a distribuição dos recursos públicos, bem analisados por Alessandro Octaviani,

---

<sup>8</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 100.

<sup>9</sup> Como referência fundamental para o debate intergeracional da dívida pública, cf. MUSGRAVE, Richard. Public debt and intergeneration equity. In: ARROW, Kenneth; BOSKIN, Michael. *The economics of public debt*. London: Macmillan Press, 1988. p. 133-146. Na literatura jurídica, o tema é extensamente tratado. Para os reflexos jurídicos do papel indutor da dívida pública e as hipóteses normais de sua utilização como “questão de oportunidade”, cf. FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 2. p. 1002. Mais recentemente, cf. PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, cit., p. 100.

<sup>10</sup> Fala-se em uma “lacuna de sustentabilidade da dívida pública” (*Tragfähigkeitslücke*), cf. PÜNDER, H. Staatsverschuldung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller, 2007. v. 5. p. 1332.

para quem, no Brasil, “a dívida pública interna passou a ser um mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade brasileira para um pequeno grupo”<sup>11</sup>. Mas também porque, como bem destaca Élide Graziane Pinto, se omisso o controle, “cada vez mais, a figura do contrato de empréstimo público será observada à luz do interesse do credor, sem qualquer contraposição por parte do Estado-devedor, em relação aos seus interesses soberanos – de fundo publicístico”<sup>12</sup>.

O adequado funcionamento de instituições de normatização, gestão e controle sobre o conjunto de instrumentos de financiamento do Estado, entre os quais se incluem as operações de endividamento, é necessário, portanto, para que a administração pública tenha meios de avaliar o funcionamento de suas atividades e o cumprimento de suas funções.

Em vista da ênfase que instituições fiscais recentes conferiram à gestão e ao controle do endividamento público, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>13</sup>, seus mecanismos de acompanhamento e limitação voltados à sustentabilidade dos níveis de endividamento constituem uma importante ferramenta da qual devem lançar mão as instituições de controle, para evitar, como alerta Élide Graziane Pinto, que o avanço dos encargos da dívida pública limite, excessivamente, “os recursos constitucionalmente disponíveis para a consecução de políticas públicas que deveriam assegurar a eficácia e a efetividade dos direitos de saúde, educação, previdência e assistência sociais”<sup>14</sup>.

Apesar da evidente importância, ainda é um tema relativamente pouco explorado pela doutrina jurídica, de modo que são necessários trabalhos que informem como as instituições governamentais têm procedido à normatização, ao gerenciamento e à fiscalização dos atos de endividamento público – que, segundo Sérgio Assoni Filho<sup>15</sup>, devem sempre ter um interesse público envolvido, visando ao atendimento de uma finalidade socialmente relevante –, como a gestão da dívida pública, de forma ampla.

<sup>11</sup> OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia, cit. p. 1198.

<sup>12</sup> PINTO, Élide Graziane. *Controle da administração do endividamento público*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. f. 357.

<sup>13</sup> “O objetivo fundamental da LRF é, pois, regular a dívida pública”, cf. SCAFF, Fernando Farcy; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF: como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República. In: SCAFF, Fernando Farcy; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 59.

<sup>14</sup> PINTO, Élide Graziane. *Controle da administração do endividamento público*, cit., f. 346-347.

<sup>15</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2007. p. 19.

No Brasil, as atividades de diversas instituições impactam a dívida pública. Algumas estabelecem normas, outras a gerenciam, há quem aplique os recursos obtidos via endividamento em suas atividades e quem detenha competência para fiscalizar a sua gestão.

Entre tais instituições, que de algum modo impactam a gestão da dívida pública, pode-se enumerar o Senado Federal, o Conselho de Gestão Fiscal, o Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Banco Central do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os órgãos de controle interno e os tribunais de contas. Desse modo, o objetivo deste capítulo é descrever o impacto dessas instituições na dívida pública.

## 1. SENADO FEDERAL

Apesar de ser competência do Congresso Nacional dispor sobre operações de crédito, dívida pública e montante da dívida mobiliária federal, nos termos do art. 48, incisos II e XIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), muitas das competências relacionadas à autorização e fiscalização das obrigações financeiras públicas concentram-se em uma de suas casas, o Senado Federal<sup>16</sup>.

Nesse sentido, a CRFB/1988, em seu art. 52, incisos V a IX, atribuiu ao Senado uma série de competências relacionadas com o endividamento público, a saber, (i) autorizar operações externas de natureza financeira de interesse de todas as instâncias de governo; (ii) fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (iii) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes federativos; (iv) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; e (v) estabelecer condições para o montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais.

Para desincumbir-se de parte dessas atribuições, a Câmara Alta da República editou resoluções, que constituem veículo de normas gerais de direito financeiro<sup>17</sup>. Dentre elas, destacam-se as Resoluções n. 40, de 20 de dezembro de 2001, n. 43, de 21 de dezembro de 2001, e n. 48, de 21 de dezembro de 2007.

---

<sup>16</sup> Segundo lições de Régis Fernandes de Oliveira, “o órgão encarregado de autorizar e fiscalizar as obrigações financeiras dos entes públicos é o Senado Federal”, cf. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 12, v. 57, p. 203-220, jul./ago. 2004. p. 210.

<sup>17</sup> A respeito do caráter de normas gerais de direito financeiro editadas pela via das resoluções senatoriais, cf. DERZI, Misabel Abreu Machado. Arts. 40 a 47. *In*: MARTINS, Ives Gandra

Enquanto as duas primeiras voltam-se aos entes subnacionais, respectivamente estabelecendo limites globais para o montante de suas dívidas consolidada e mobiliária e dispondo sobre operações de crédito interno e externo, a última – Resolução n. 48/2007 – é endereçada à União, tratando de suas operações de crédito e estabelecendo limites para a concessão de garantias de sua parte.

Em relação à União, é necessário dizer, o Senado ainda se omite, na medida em que não estabeleceu, até o momento, limites globais para o montante de sua dívida consolidada. Élide Graziane Pinto alerta para as consequências dessa omissão, nos seguintes termos:

Do ponto de vista jurídico, fato é que, na ausência de limites para as dívidas consolidada e mobiliária da União, na falta de previsão na LDO de meta vinculante de resultado nominal e montante da dívida pública, e diante da possibilidade de o Banco Central ilimitadamente lançar os custos de sua atuação sobre a política fiscal, efetivamente todo o orçamento federal restará submetido – de forma desarrazoada – à instável e discricionária definição da política monetária por aquela autarquia.

Esse é o cenário atual de relação entre as citadas políticas econômicas que tem gerado, por maior que seja o ajuste fiscal obtido [...], profundo agravamento da dívida pública e, conseqüentemente, irresponsabilidade fiscal que asfixia, no médio prazo, a capacidade estatal de promover políticas públicas<sup>18</sup>.

Aliás, de acordo com a redação atual de projeto que tem o propósito de suprir essa omissão, a dívida consolidada da União não poderia exceder a quatro vezes o valor de sua receita corrente líquida (RCL), enquanto sua dívida consolidada líquida não poderia exceder a duas vezes o valor de sua RCL<sup>19</sup>. Ocorre que, em março de 2018, os estoques da dívida consolidada e da dívida consolidada líquida, da União, equivaliam, respectivamente, a 7,47 e 4,20 vezes o valor de sua RCL<sup>20</sup>, portanto muito superior ao limite previsto no projeto em tramitação.

---

da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 311.

<sup>18</sup> PINTO, Élide Graziane. *Controle da administração do endividamento público*, cit., f. 328.

<sup>19</sup> BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Resolução n. 84, de 2007*. Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3638422&disposition=inline>. Acesso em: 28 maio 2018.

<sup>20</sup> Em março de 2018, na União, os valores da dívida consolidada, da dívida consolidada líquida e da RCL dos últimos doze meses eram, respectivamente, de R\$ 5,48 trilhões, R\$ 3,08 trilhões

Além dessas funções específicas, o Senado Federal, como de resto todo o Parlamento, tem o papel genérico de fiscalização financeira e orçamentária da administração pública, inclusive no que diz respeito ao gerenciamento da dívida. Para isso, tem uma série de instrumentos, como convocar ministros de Estado ou solicitar-lhes informações por escrito – conforme o art. 50, *caput* e § 2º, da CRFB/1988 –, criar comissões parlamentares de inquérito (CPI) – vide CRFB/1988, artigo 58, § 3º –, exercer a iniciativa de auditorias ou inspeções do Tribunal de Contas da União (TCU) e dele requerer informações sobre a fiscalização da União e sobre o resultado de auditorias e inspeções realizadas – por força do art. 71, incisos IV e VII, da CRFB/1988.

## 2. CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

Também o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, mas lamentavelmente ainda não instalado, teria inevitavelmente de tratar da dívida pública. O Conselho, que seria composto por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, em sua atribuição de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal, teria entre seus objetivos a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência no controle do endividamento, conforme o inciso II do referido art. 67 da LRF.

## 3. MINISTÉRIO DA FAZENDA E SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL

A administração das dívidas interna e externa da União é de competência do Ministério da Fazenda, conforme preceitua o art. 41, inciso IV, da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017. Ademais, tem o Ministério papel fundamental no gerenciamento da emissão de títulos públicos de responsabilidade do Tesouro Nacional, conforme disposições da Lei n. 10.179, de 6 de fevereiro de 2001.

A par das competências relativas ao gerenciamento da dívida pública federal, a LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda funções relacionadas à dívida dos entes subnacionais, como a divulgação mensal dos entes que estejam endividados além

---

e R\$ 733,22 bilhões, cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*: março de 2018. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOmar2018X.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 15; 22.

dos limites impostos às dívidas consolidada e mobiliária – *vide* art. 31, § 4º, da LRF –, o recebimento dos pleitos e a verificação de cumprimento dos limites e das condições para realização de operações de crédito – conforme o art. 32 da LRF – e o registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa – nos termos do art. 32, § 4º, da LRF.

Parcela das competências legais do MF, no que tange à dívida pública, foi por ele delegada à Secretaria do Tesouro Nacional. Por exemplo, a competência para autorizar a emissão, resgate antecipado e substituição dos títulos da dívida pública foi delegada à STN, conforme o art. 1º da Portaria MF n. 183, de 31 de julho de 2003.

Aliás, entre as finalidades para as quais a STN foi criada, nos termos do art. 32, incisos V e XXVII, do Decreto n. 9.003, de 13 de março de 2017, estão as de administrar as dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade do Tesouro Nacional e de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito dos entes subnacionais.

É ela, também, que (i) faz a já citada verificação dos limites e condições para a contratação de operações de crédito, prevista no art. 32 da LRF; (ii) instrui os processos sujeitos à autorização do Senado, regulados pelo art. 21 da Resolução n. 43/2001 do SF, e que mantém o referido cadastro da dívida pública no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, exigido pelo art. 32, § 4º, da LRF.

Especificamente em relação à União, para executar o gerenciamento de sua dívida, a STN conta com a Subsecretaria da Dívida Pública (Sudip), responsável por, dentre outras atividades, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos da dívida pública federal, inclusive o gerenciamento de riscos e custos, conduzir as estratégias de financiamento da União e realizar as execuções orçamentária e financeira e os registros contábeis da dívida pública federal, conforme os incisos I, II e III do art. 37 do Decreto n. 9.003/2017.

A Sudip se divide em três coordenações-gerais, conforme se pode verificar no art. 2º, inciso VII, do Regimento Interno da STN – aprovado pela Portaria n. 244, de 16 de julho de 2012, do Ministério da Fazenda –, a saber, a Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv) – *back office* –, a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (Cogep) – *middle office* – e a Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip) – *front office*. Nos termos do registrado no Acórdão n. 1.798/2015, do Plenário do Tribunal de Contas da União, “A Codiv responsabiliza-se pelo registro e controle da dívida, a

Cogep é responsável pelas estratégias de longo e médio prazo e a Codip é responsável pela operacionalização da estratégia de curto prazo”<sup>21</sup>.

#### 4. BANCO CENTRAL DO BRASIL

O Banco Central do Brasil, por disposição do art. 34 da LRF, não emite mais títulos da dívida pública. Contudo, mantém várias interfaces com o gerenciamento da dívida.

Por exemplo, quando se trata de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária realizadas pelos entes subnacionais, o Banco Central promove o processo competitivo eletrônico que seleciona a instituição financeira credora, conforme o art. 38, § 2º, da LRF. Ele mantém, ainda, sistema de acompanhamento e controle do saldo dos créditos abertos e, se ultrapassados os limites, aplica sanções às instituições financeiras, nos termos do art. 38, § 3º, da LRF.

Prosseguindo nos exemplos, conforme o Regimento Interno do Banco Central, aprovado pela sua Portaria n. 84.287, de 27 de fevereiro de 2015, o BCB presta serviços à STN na administração da dívida mobiliária, conduzindo, inclusive, os leilões de títulos públicos federais registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), decide sobre providências ou medidas que devam ser adotadas para assegurar o funcionamento regular dos mercados de títulos públicos federais e de câmbio, realiza estudos e elabora normas aplicáveis ao desenvolvimento dos mercados aberto e de títulos públicos federais e à administração de sistemas de liquidação e de custódia de títulos e sugere à STN parâmetros com vistas à fixação dos volumes e características dos títulos públicos federais a serem colocados por meio de ofertas públicas.

Pela outra ponta do endividamento público, a da instituição financeira, já que é o responsável pela sua fiscalização – *vide* art. 10, inciso IX, da Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964 –, o Banco Central fiscaliza operações de crédito específicas, quando solicitado pelo Senado Federal, conforme estabelecido no art. 40 da Resolução n. 43/2001.

O controle do nível de liquidez da economia pelo Banco Central, no exercício de sua função de execução da política monetária, impacta de forma relevante o gerenciamento da dívida pública da União. Em particular o volume de operações com um dos instrumentos utilizados nessa tarefa, as denominadas opera-

---

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.798/2015-Plenário*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 28 maio 2018. p. 2.

ções compromissadas, por meio das quais, segundo Fernando Carvalho, Luiz Fernando de Paula e João Sicsu, “o Banco Central negocia moeda com os bancos (como doador ou tomador), com a garantia representada pela caução de títulos públicos federais”<sup>22</sup>, atingiu o volume de R\$ 1,11 trilhão de reais, em março de 2018<sup>23</sup>.

Aliás, já em 2010, quando as operações compromissadas atingiram o patamar de cerca de meio trilhão de reais, os efeitos na dívida pública federal decorrentes da utilização desse instrumento pelo Banco Central foram notados e registrados no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, da Câmara dos Deputados, instalada para investigar a dívida pública da União, dos Estados e Municípios, nos seguintes termos: “46. O rápido crescimento das operações compromissadas em relação ao PIB e ao total da dívida pública aumentou a proporção da dívida pública indexada à Selic, além de ter encurtado seu prazo médio de vencimento”<sup>24</sup>.

Tal Relatório também registrou a relação entre as operações compromissadas e a política de manutenção de reservas do Banco Central, do seguinte modo:

64. Reservas elevadas em dólares, no ativo, e dívida interna, no passivo, geram um diferencial de taxas de juros negativo para o setor público e um custo elevado de manutenção das reservas. A política de acumulação de reservas, entre outros fatores, promoveu o aumento substancial das operações compromissadas de curto prazo do Banco Central, usadas em operações do mercado aberto, para anular o impacto da conversão das divisas em reais. Ocorre que a remuneração ao credor do sistema financeiro é a taxa básica de juros da economia. A Selic está em 8,75% e prestes a aumentar. De outro lado, nossas reservas são aplicadas predominantemente em títulos da dívida pública norte-americana (*US Treasury Bonds*), escolha de menor risco, cujo retorno no ano é de 0,5%<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> CARVALHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de; SICSU, João. Operacionalidade da política monetária: objetivos e instrumentos. In: *Economia monetária e financeira*. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2012. p. 167.

<sup>23</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores econômicos consolidados*, cit.

<sup>24</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estado e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país*. Brasília, 2010. p. 15-16.

<sup>25</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito*, cit., p. 18-19.

Veja-se que o Banco Central do Brasil, ainda que não seja a instituição responsável pelo gerenciamento da dívida pública brasileira, inevitavelmente impacta tal atividade. Nessa linha são as lições de José Mauricio Conti, para quem:

Além dessas, há outras de extrema relevância, tais como: receber e controlar os recolhimentos compulsórios das instituições financeiras, efetuar o controle do crédito e dos capitais estrangeiros, ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira, exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades cabíveis, conceder as autorizações pertinentes para as instituições financeiras operarem no País e praticarem as operações financeiras, efetuar operações de compra e venda de títulos públicos federais, visando regular a oferta de moeda e os juros, operar com títulos de sociedades de economia mista e empresas públicas, regular o mercado de câmbio, bem como regular o serviço de compensação de cheques.

O Banco Central do Brasil, no exercício dessas atividades que lhe são próprias, passa a ser instrumento fundamental no controle do endividamento do setor público, na medida em que, ao exercer o controle da moeda, bem como fiscalizar o crédito e os capitais estrangeiros e operar a compra e venda de títulos públicos, pode influenciar decisivamente no aumento, manutenção ou redução da dívida pública<sup>26</sup>.

## 5. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Especialmente a partir de 2008, com a utilização das instituições financeiras públicas para aumentar a disponibilidade de crédito, em contraposição ao enxugamento decorrente da crise internacional, as atividades do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social tiveram relevante impacto na dívida pública federal, decorrente de seu relacionamento com o Tesouro Nacional.

Desde então, para aumentar a disponibilidade de recursos a serem utilizados em empréstimos ao setor privado, o Tesouro Nacional, principalmente a partir da emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Interna (DPMFi), realizou uma série de operações de financiamento ao BNDES, cujo saldo, em fevereiro de 2018, era de R\$ 419,98 bilhões<sup>27</sup>. Entre 2008 e fevereiro de 2018, o valor dos subsídios

---

<sup>26</sup> CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 282.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES: 1º bimestre de 2018*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Boletim+de+Subs%C3%ADdios+1%C2%B0%20Bimestre+de+2018/c8611728-f2ca-4012-a5c6-4f7ace5ea673>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 8.

creditícios, decorrentes desses empréstimos da União ao BNDES, com emissão de títulos públicos, acumulou R\$ 132,86 bilhões<sup>28</sup>.

Veja-se que, por razões de política econômica, as atividades de uma instituição como o BNDES, que, a princípio, não teria grande relevância no gerenciamento da dívida pública, causam expressivo impacto no endividamento federal.

## 6. ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Por força dos arts. 70 e 74 da CRFB/1988, cada ente federado deve manter seu sistema de controle interno, corresponsável pela fiscalização financeira e orçamentária da administração pública. Em todas as esferas federativas, cada Poder e órgão autônomo terá um órgão ou unidade central de seu sistema de controle interno.

Ao sistema de controle interno, coordenado por esse órgão central, caberá, nos termos do art. 74 da Constituição de 1988, (i) avaliar a execução dos orçamentos da União; (ii) avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal; e (iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União. Logo, entre as funções do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, em cada esfera, está a de exercer o controle interno da gestão de sua dívida.

No exercício dessa função, os órgãos de controle interno tanto podem abordar a gestão da dívida pública por ocasião do relatório anual do controle interno sobre as contas do chefe do Poder Executivo do ente como podem realizar auditorias e outras fiscalizações específicas, seja, por exemplo, para verificar a regularidade de operações de crédito específicas, seja para avaliar, no geral ou em relação a um processo específico, os resultados da gestão da dívida pública.

Na União, por exemplo, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por força do *caput* do art. 8º do Decreto n. 3.591, de 6 de setembro de 2000, combinado com o art. 66 da Lei n. 13.502/2017, é responsável por exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, previsto no *caput* do art. 70 da CRFB/1988.

Porém, entre 2012 e 2017, a CGU realizou apenas cinco fiscalizações relacionadas à gestão da dívida pública, num universo de 5.345 fiscalizações. Especificamente tomando as avaliações dos resultados da gestão – instrumentos utilizados

---

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES*, cit., p. 4.

para avaliar a gestão de determinada área –, a CGU realizou 685 ações de controle, no mesmo período, e três delas tiveram por objeto a gestão da dívida pública federal<sup>29</sup>. Pouco para uma dívida cujo refinanciamento pode consumir R\$ 1,16 trilhão em 2018.

Pelo exposto, considerando a relevância do controle da gestão da dívida pública e os impactos que a auditoria interna pode rapidamente causar, é essencial que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União reserve mais espaço em sua agenda para as atividades de controle da gestão da dívida pública federal.

Do mesmo modo, nos entes subnacionais, os órgãos centrais do sistema de controle interno do Poder Executivo devem se planejar para, sistematicamente, verificar a regularidade de operações de crédito e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da gestão de sua dívida.

## 7. TRIBUNAIS DE CONTAS

Os tribunais de contas são, em cada ente federativo, os órgãos encarregados do controle externo precipuamente técnico da administração pública. Além de auxiliarem o Parlamento em seu encargo de exercer o controle externo, possuem competências próprias previstas, primordialmente, nos incisos do art. 71 da CRFB/1988.

Entre as nove funções<sup>30</sup> dos tribunais de contas apresentadas por José Mauricio Conti<sup>31</sup>, estão direta e imediatamente relacionadas ao controle externo da dívida pública a consultiva e a fiscalizadora. Mediamente, outras funções – como a informativa e a de ouvidoria – podem impulsionar o exercício da função fiscalizadora ou ser consequência de sua atuação – a sancionadora e a corretiva, por exemplo.

No exercício da função consultiva, por mandato conferido pelo art. 71, inciso I, da CRFB/1988, os tribunais de contas apreciam as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, o governante, e emitem parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo sua aprovação, aprovação com ressalvas ou

---

<sup>29</sup> MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul.-dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9037>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 60-63.

<sup>30</sup> Fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

<sup>31</sup> CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*, cit., p. 23-25.

rejeição. Entre os temas que devem ser objeto de análise, pelas cortes de controle externo, na apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo está a gestão da dívida pública.

Por essa razão, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU), a cada ano, inclui no relatório que embasa e acompanha o seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República uma seção específica denominada “Dívida Pública”, na qual apresenta, e toma em consideração na avaliação, a situação e a evolução da DBGG, da DLSP, da Dívida Consolidada da União (DC), da Dívida Consolidada Líquida da União (DCL), das taxas Selic e implícita da DLSP, além de examinados o Plano Anual de Financiamento, o Relatório Anual da Dívida e o Demonstrativo da DCL integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)<sup>32</sup>.

Deve-se ter em mente que, por tratar das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo de forma global, o parecer prévio apresenta uma macroavaliação das diversas áreas do governo, de modo que a apreciação anual dessas contas não é o foro adequado para uma análise profunda e vertical sobre cada tema ali apresentado. Isso é verdade, também, em relação à dívida pública.

Assim, no exercício da função consultiva, os tribunais de contas lançam mão dos trabalhos de fiscalização realizados ao longo do ano, incluindo auditorias, inspeções e acompanhamentos da gestão fiscal, para, consolidando-os e analisando seu impacto sobre o conjunto das contas apresentadas pelo governante, avaliar se representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, e se houve observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública.

Nesse escopo, por exemplo, relacionado com a dívida pública, nas apreciações das contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2014<sup>33</sup> e de 2015<sup>34</sup>, o TCU apontou (i) a omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES, à Caixa Econômica Federal e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública; e (ii) a ocorrência de

---

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*: exercício de 2016. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário, Brasília, 28 de junho de 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 98-104.

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2014, cit.

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*: exercício de 2015. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

operações de crédito da União, realizadas junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na CRFB/1988 e na LRF.

Já no exercício da função fiscalizadora, a dívida pública é objeto do acompanhamento da gestão fiscal realizado pelos tribunais de contas do Brasil, que, conforme estabelecido no art. 59, incisos II e IV, da LRF, devem auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento dos limites e condições para realização de operações de crédito e das providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites estabelecidos. Neste particular, conforme o § 1º do art. 59 da LRF, as cortes de contas emitem alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontram acima de 90% dos limites vigentes.

Como instrumento de transparência e para possibilitar o acompanhamento da gestão fiscal, a LRF previu a emissão quadrimestral do RGF, no qual, conforme seu art. 55, serão evidenciados os comparativos das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias e das operações de crédito – inclusive por antecipação de receita – com os limites estabelecidos. No caso de tais limites terem sido ultrapassados, serão indicadas, também, as medidas corretivas adotadas ou a adotar para recondução aos limites. Vale lembrar que aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, nos termos do art. 63, inciso II, alínea *b*, combinado com seu § 2º, é facultada a divulgação semestral do RGF, desde que não violados os limites vigentes.

Veja-se que a omissão do Senado Federal, referida na Seção 1 deste capítulo, em estabelecer limites globais para o montante da dívida consolidada da União prejudica a fiscalização da gestão fiscal pelo TCU. Por exemplo, no final de 2017, a DC e a DCL da União estavam no patamar, respectivamente, de 739,43% e 418,76% da RCL<sup>35</sup> – superiores, portanto, aos atualmente propostos no Projeto de Resolução do Senado Federal n. 84/2007, que são de 400% e 200% –, mas, como ainda não foram estabelecidos os previstos limites, não há como o Tribunal emitir alertas nem exigir a recondução a patamares inferiores.

Deve-se destacar que o acompanhamento da gestão fiscal pelos tribunais de contas não se restringe à conferência dos cálculos apresentados nos demonstrativos e verificação se eles são superiores aos limites estabelecidos. No exercício

---

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal: 3º quadrimestre de 2017*. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 9.

dessa atividade, as cortes de contas também analisam a conformidade da metodologia empregada pela administração na elaboração de seus relatórios e demonstrativos e examinam o conteúdo contabilizado em cada rubrica, verificando sua adequação à metodologia adotada<sup>36</sup>.

Por fim, também no exercício da função fiscalizadora, por autorização do inciso IV do art. 71 da CRFB/1988, os tribunais de contas podem realizar auditorias e inspeções na gestão da dívida pública. Aliás, essa é a modalidade de controle que, em nosso entendimento, possui maior potencial de contribuir para um adequado e responsável gerenciamento do endividamento público, na medida em que possibilita o exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da gestão da dívida.

De fato, para a fiscalização da gestão da dívida pública – além dos já referidos acompanhamento da gestão fiscal e apreciação das contas anualmente prestadas pelos governantes –, as casas de controle externo brasileiras podem lançar mão de auditorias financeiras, de auditorias operacionais, de auditorias de conformidade, de inspeções, de levantamentos e de monitoramentos.

A importância das auditorias do TCU na gestão da DPF foi, nos seguintes termos, destacada no Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), da Câmara dos Deputados, instalada para investigar a dívida pública:

75. O Tribunal de Contas da União possui mandato constitucional (art. 71) e legal (Lei n. 8.443/92) para realizar auditorias na gestão da dívida pública federal, com escopo abrangente e ampliado pela LRF. Quando de sua exposição a esta CPI, o representante daquela Corte descreveu os mecanismos utilizados pelo Tribunal para auditar a dívida pública brasileira e emitir pareceres, obrigatoriamente encaminhadas à apreciação do Congresso. A Comissão foi informada pelo expositor das auditorias específicas sobre a dívida pública brasileira realizadas pelo TCU ao longo dos últimos anos, incluindo: i) avaliação da gestão da dívida pública federal; ii) auditoria de análise dos riscos de gestão e operacionais; iii) avaliação da composição da dívida líquida, em que foram examinados os ativos e os haveres da União; iv) verificação específica quando da migração da responsabilidade do Banco Central, em relação à dívida externa, para o Tesouro Nacional; v) auditoria sobre a dívida contratual externa, para avaliar a aplicação dos recursos e seu custo efetivo; vi) verificação da pertinência e exatidão do cálculo do resultado primário pela variação da dívida pública (“abaixo da linha”). Além disso, a pedido do Congresso Nacional, faz periodicamente, o acom-

---

<sup>36</sup> Para exemplos desse tipo de atuação no TCU, cf. MOUTINHO, Donato Volkers; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 66-67.

panhamento das garantias concedidas pela União a Estados e Municípios em operações de crédito externas. Da exposição do representante do TCU, constatamos que seus trabalhos, embora menos frequentes que o desejado, dão resultados. Informou-nos que auditoria do Tribunal detectou, por exemplo, operações de remissão de dívida que não tinham sido autorizadas pelo Senado Federal, e adotou as providências cabíveis<sup>37</sup>.

Entre 2012 e 2017, o TCU realizou 4.768 fiscalizações. Entre elas, destacou como seus principais trabalhos, considerando todas as áreas de sua atuação, 425 fiscalizações. Dentre os principais trabalhos do TCU, 73 se referem a fiscalizações na área de energia, cuja despesa prevista na LOA 2018, considerando o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos, representa 1,87% da despesa total fixada. Enquanto isso, apenas sete dos principais trabalhos tiveram como objeto a fiscalização da gestão da DPF, cuja despesa prevista na LOA 2018, considerando apenas o refinanciamento da dívida, equivale a 32,37% da despesa total fixada<sup>38</sup>.

Portanto, considerando a relevância do controle da gestão da dívida pública em face das informações apresentadas nesta Seção, fica patente que o TCU deve reservar mais espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à gestão da dívida pública federal. Do mesmo modo, os tribunais de contas dos entes subnacionais não devem descurar da fiscalização financeira e orçamentária da gestão da dívida pública dos estados, dos municípios e do DF.

## CONCLUSÕES

Como exposto, no Brasil, as atividades de diversas instituições impactam a dívida pública. Entre aquelas que a normatizam, gerenciam ou controlam, identificou-se o Senado Federal, o Conselho de Gestão Fiscal, o Ministério da Fazenda, a STN, o Banco Central do Brasil, o BNDES, os órgãos de controle interno – como a CGU – e os tribunais de contas.

---

<sup>37</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito*, cit., p. 21.

<sup>38</sup> Cf. MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 68-75, atualizado com informações de BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório Anual de Atividades*: 2017. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 106-149.

Nesta conclusão, é relevante destacar algumas constatações apontadas no capítulo. A primeira é a omissão do Senado em fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, prejudicando, inclusive, a fiscalização financeira e orçamentária a cargo do Congresso Nacional e do TCU. Outra omissão relevante, não apenas do Senado, mas do Parlamento nacional como um todo, é a não criação do Conselho de Gestão Fiscal, que poderia, entre outras atividades, disseminar práticas que resultassem em maior eficiência no controle do endividamento.

Viu-se o relevante papel do Ministério da Fazenda e da STN no tema da dívida pública, tanto na administração das dívidas interna e externa da União quanto no processamento dos pleitos e verificação de cumprimento dos limites e das condições para realização de operações de crédito pelos entes subnacionais. Ainda cabe à Fazenda, com delegação à STN, divulgar os entes que estejam endividados além dos limites impostos pela LRF e manter registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa.

Quanto ao Banco Central, demonstrou-se que, apesar de não emitir mais títulos da dívida pública, mantém várias interfaces com o gerenciamento da dívida. Entre elas, pode-se destacar sua participação no processo competitivo, acompanhamento e controle das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária realizadas pelos entes subnacionais, na condução dos leilões de títulos públicos federais registrados na Selic e no controle do nível de liquidez da economia pelo Banco Central – inclusive com a utilização das operações compromissadas.

Por sua vez, por razões de política econômica, as atividades do BNDES, que, a princípio, não teria grande relevância no gerenciamento da dívida pública, causa expressivo impacto no endividamento federal, a partir da emissão de títulos da DPMFi, com a finalidade de ampliar a disponibilidade de recursos a serem utilizados em empréstimos ao setor privado.

Em razão de sua missão constitucional, em cada esfera governamental, os órgãos centrais dos sistemas de controle interno do Poder Executivo – como a CGU, na União – e os tribunais de contas são competentes para exercer a fiscalização financeira e orçamentária da gestão da dívida pública. Nessa seara, a atuação do controle interno pode se dar tanto no relatório anual do controle interno sobre as contas do chefe do Poder Executivo do ente como em auditorias e outras fiscalizações específicas.

No controle externo da gestão da dívida pública, em cada ente da federação, os tribunais de contas atuam em três frentes, a saber, anualmente, apreciam as contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, incluindo as questões ati-

mentes à dívida; quadrimestralmente, por determinação da LRF, se debruçam sobre o acompanhamento da gestão fiscal; e, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo, realizam fiscalizações específicas em objetos relacionados com a gestão da dívida pública. Em estudo específico sobre as atividades de controle da gestão da dívida pública na esfera federal, concluiu-se que a CGU e o TCU devem reservar mais espaço em seus planejamentos para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à gestão da dívida pública federal, colocando-as no mesmo patamar de destaque dado àquelas realizadas para o controle de obras públicas e das despesas aplicadas em serviços públicos essenciais, como saúde e educação<sup>39</sup>.

Por todo o exposto, conclui-se que as instituições apresentadas ao longo deste capítulo devem exercer suas funções de modo a afetar de forma positiva a gestão da dívida pública, evitando, sempre que possível, efeitos deletérios decorrentes de sua atuação.

A dívida pública brasileira é vultosa! Seu refinanciamento já consome anualmente mais de 30% do orçamento federal. Em 2018, R\$ 1,16 trilhão em recursos públicos serão os recursos destinados ao refinanciamento da dívida pelo Governo Federal, equivalendo a 10,61 e 8,84 vezes os recursos destinados, respectivamente, à educação e à saúde. Os efeitos de uma eventual gestão inadequada da dívida afetariam diretamente a população, na medida em que poderiam drenar, ainda mais, os recursos aplicados na já insatisfatória prestação de serviços públicos essenciais e na execução de investimentos públicos.

A assustadora dimensão da dívida é qualificada, ainda, pela característica da intergeracionalidade. Nessa seara, a irresponsabilidade de uma geração pode se tornar em peso excessivo para as gerações seguintes. Nesse contexto, tais instituições devem trabalhar com diligência para que o endividamento público seja utilizado como instrumento de desenvolvimento nacional, em vez de funcionar como mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade para alguns privilegiados.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

---

<sup>39</sup> Cf. MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 76-77.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2007.

BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores econômicos consolidados: IV 29 – Dívida líquida e bruta do Governo Geral*. Brasília: BCB, 23 maio 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estado e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país*. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES: 1º bimestre de 2018*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Boletim+de+Subs%C3%ADdios+1%C2%B0%20Bimestre+de+2018/c8611728-f2ca-4012-a5c6-4f7ace5ea673>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório Anual de Atividades: 2017*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 106-149.

BRASIL. *Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal: 3º quadrimestre de 2017*. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2014*. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, Brasília, 7 de outubro de 2015. Disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2014/index.html](http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html). Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2015*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2016*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário, Brasília, 28 de junho de 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos: março de 2018*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOmar2018X.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Resolução n. 84, de 2007*. Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei

Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3638422&disposition=inline>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Acórdão n. 1.798/2015-Plenário*.

Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015.

Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 28 maio 2018.

CARVALHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de; SICSU, João. Operacionalidade da política monetária: objetivos e instrumentos. *In: Economia monetária e financeira*. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2012.

CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. *In: MARTINS, Ives Gandra da Silva;*

NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 269-299.

CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Arts. 40 a 47. *In: MARTINS, Ives Gandra da Silva;* NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 300-387.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 2.

JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Editorial Cangallo, 1985.

JÈZE, Gaston. *Science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922.

MOUTINHO, Donato Volkers; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul.-dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9037>. Acesso em: 28 maio 2018.

MUSGRAVE, Richard. Public debt and intergeneration equity. *In: ARROW, Kenneth;* BOSKIN, Michael. *The economics of public debt*. London: Macmillan Press, 1988. p. 133-146.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. *In: CONTI, José Mauricio;* SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 1179-1205.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 12, v. 57, p. 203-220, jul./ago. 2004.

PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995.

PINTO, Élida Graziane. *Controle da administração do endividamento público*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

PÜNDER, H. Staatsverschuldung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller, 2007. v. 5.

SAY, Léon. *Dictionnaire des finances*. Paris: Berger-Levrault, 1889. v. I.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014.

SCAFF, Fernando Facury; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF: como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 57-76.



# **O CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO COMO DIRETRIZ PARA A FIXAÇÃO DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: O PARADOXO ENTRE OS RESTOS A PAGAR E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

**Evandro Maciel Barbosa**

Mestre em Direitos Fundamentais (FDV – Vitória-ES).  
Doutorando em Direito Financeiro – USP  
Procurador do Estado do Espírito Santo.

## **SUMÁRIO**

Introdução – 1. O contrato administrativo: 1.1 Conceito e regime jurídico; 1.2 O crédito orçamentário e o princípio da anualidade do orçamento; 1.3 O artigo 57 e a vigência temporal dos contratos administrativos; 1.4 As exceções à vigência do crédito orçamentário; 1.4.1 O Plano Plurianual (inciso I); 1.4.2 Os serviços contínuos (inciso II); 1.4.3 As demais hipóteses dos incisos IV e V – 2. A execução do orçamento e os restos a pagar: 2.1 Dos restos a pagar; 2.1.1 Dos restos a pagar e as disposições do Decreto Federal n. 93.872/1986; 2.1.2 O *carry-over* orçamentário e os riscos do endividamento público – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO

Em tempos em que governança pública e a consolidação da ideia de boa administração pública como direito fundamental<sup>1</sup> dão a tônica da moderna gestão governamental, a recorrência à premissa do “orçamento equilibrado” tem sido a pedra de toque nos debates sobre a sustentabilidade fiscal.

A partir da ideia de equilíbrio e sustentabilidade fiscais, o presente artigo busca contribuir para o debate referente ao prazo de vigência dos contratos administrativos, cuja disciplina encontra-se no artigo 57 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que, por sua vez, regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, e sua relação com a flexibilização da rigidez orçamentária por meio do *carry-over*, especificamente os restos a pagar (*unpaid commitments*) e os seus reflexos no endividamento público e nas políticas de investimentos.

Na medida em que o artigo 57 mencionado estabelece, como regra, em seu *caput*, que a duração dos contratos públicos da Administração ficará adstrita à vigência de seus respectivos créditos orçamentários, ressalvadas as exceções em seus incisos, impõe-se, na interpretação da referida norma, lançar uma luz interdisciplinar que envolva tanto as premissas do Direito Administrativo, especialmente sob seu enfoque contratual, quanto o Direito Financeiro, autêntico mecanismo jurídico sistematizador da atividade financeira do Estado, mormente o

---

<sup>1</sup> Segundo Juarez Freitas: “(...) na tomada das decisões administrativas, o Estado Constitucional precisa zelar pelo isento dever de oferecer legítimas e boas razões de fato e de direito. (...) Pois bem, a legitimidade (*conformação da tábua axiológica da Constituição e seus objetivos fundamentais, especialmente os arrolados no art. 3º*) pressupõe a observância dos limites finalísticos estatuídos pelo vinculante novo papel do Estado, em termos de respeito ao direito fundamental à boa administração (...). Pressupõe, nessa linha, a geração de ambiente institucional favorável a parceiros produtivos, com a redução dos entraves oriundos da quebra reiterada da confiança. E mais: pressupõe, sem tardar, *a contínua sinergia entre as políticas públicas e o estabelecimento pactuado de metas e resultados*. Pressupõe, enfim, a criatividade, a inovação e a sólida resistência às pressões espúrias do imediatismo, além da translucidez e controle social em matéria de orçamento público” (*Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20-21) (grifos do original).

<sup>2</sup> Art. 37. (...) XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

planejamento público governamental e seu instrumental de operacionalização: o planejamento orçamentário da Administração Pública<sup>3</sup>.

Nesse passo, falar em contrato administrativo é falar em despesa pública; e falar em despesa pública é falar em orçamento público, que tem sua fonte na Constituição da República, delineado, a princípio, entre os seus artigos 165 a 169<sup>4</sup>. Segundo o magistério de Torres<sup>5</sup>,

A disciplina básica da receita e da despesa estabelece-a a Constituição, que deve estampar os princípios e as normas que tratem simultaneamente de ambas as faces da mesma moeda – as entradas e os gastos públicos. São de natureza verdadeiramente constitucional o prever o equilíbrio orçamentário, o distribuir a competência para autorizar a cobrança de impostos e a realização de gastos, o exigir a periodicidade do controle legislativo e o estabelecer as diretrizes para a redistribuição de rendas.

Trata-se de um sistema de normas de fonte constitucional e que se desdobra em normas legais que regulamentam o orçamento público, formatando o sistema orçamentário nacional.

Essa sistematização tem sua relevância destacada pelo Mestre lusitano Sousa Franco<sup>6</sup>, ao alertar que o orçamento só pode ser compreendido como “uma forma de limitação de poderes dos órgãos do Estado se a sua execução for sujeita a regras estritas, condicionando a Administração ao respeito da legalidade em geral

---

<sup>3</sup> Segundo José Mauricio Conti, “vê-se ser perfeitamente admissível, e compreensível de forma suficientemente clara, a concepção de planejamento com esses dois significados e respectivos enfoques, a saber, e em parte reitero e ratifico o que já foi exposto: a existência de um *planejamento econômico governamental*, com maior densidade axiológica, que volta suas preocupações à definição dos rumos do Estado, com conteúdo de caráter essencialmente nacional; e um *planejamento orçamentário da Administração Pública*, cujas preocupações são de caráter basicamente instrumental, voltadas a materializar as decisões políticas em medidas concretas que permitam conduzir a Administração Pública de forma coesa e coordenada em direção aos rumos estabelecidos” (*O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. Tese de Titularidade. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2017, p. 68).

<sup>4</sup> Colhem-se em outros tópicos constitucionais, da mesma forma, regras orçamentárias prescritas fora do referido sistema, mas que não se pode negar suas integrações, a exemplo das normas de controle de execução orçamentária previstas nos artigos 70 a 75, no artigo 31, referente à fiscalização orçamentária dos municípios, bem como o artigo 127, referente ao orçamento do Ministério Público, dentre outras.

<sup>5</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 1.

<sup>6</sup> FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2015, v. I e II, p. 296.

e do orçamento em especial, e também se houver formas sofisticadas de controle da execução orçamental”.

Não é por acaso, portanto, que a licitação e seu conseqüente lógico, o contrato administrativo, também derivam de matriz constitucional imposta ao Poder Público, conforme apontado na norma do artigo 37, XXI, retromencionado, pois, além de ter por finalidade a busca da proposta comercial mais vantajosa para a Administração Pública<sup>7</sup>, integram esse organizado sistema de planejamento voltado à realização da despesa pública.

Marcus Abraham<sup>8</sup>, de forma percuciente, ressalta que o processo de execução da despesa pública

(...) é composto por uma etapa prévia, em que se identifica a necessidade de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão), seguida de três etapas do procedimento propriamente dito, que contemplam o empenho, a liquidação e a ordem de pagamento.

A **etapa prévia** possui o objetivo de verificar se para a realização daquela despesa pública específica será necessária a realização prévia de uma licitação. Se confirmada a necessidade da sua realização, esta deverá ser implementada como condição de continuidade do processo de realização da despesa pública. Isso porque, segundo a própria Constituição Federal (art. 37, inciso XXI), ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, garantindo-se à Fazenda Pública um produto ou serviço de melhor qualidade, com o menor custo possível [destaque no original].

Segundo, ainda, o magistério de Leite<sup>9</sup>:

Se há rigorosidade para o ingresso de recursos públicos, a fim de que ele observe a estrita legalidade, maior rigorosidade ocorre quando o tema é o

---

<sup>7</sup> Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, a “licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de *competição*, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir” (*Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 483).

<sup>8</sup> ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 224.

<sup>9</sup> LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 314.

gasto público. É que a legislação brasileira traça todo um procedimento, que se inicia com a compatibilização do gasto com os desígnios constitucionais, perpassado pelos PPA, LDO e LOA, para, em observância às normas impostas pelo direito administrativo, principalmente quanto à lei de licitações (Lei n. 8.666/93), efetuar-se o gasto real (...).

Evidente, portanto, o papel do procedimento licitatório como parte integrante de todo um sistema de planejamento voltado à realização da despesa pública<sup>10</sup>. Enquanto procedimento, a licitação se apresenta como o antecedente necessário do contrato administrativo, constituindo este último, por sua vez, o conseqüente lógico da licitação.

Não há como conceber, por exemplo, a realização de despesas de custeio como aquisição de material de consumo ou contratação de serviços de terceiros, como limpeza ou serviço de engenharia, assim como realização de despesas de capital, como construção de obras públicas ou aquisição de material permanente, apenas para citar algumas hipóteses elencadas no artigo 13 da Lei n. 4.320/1964, sem atrelá-las ao principal instrumento para suas concretizações: o contrato administrativo.

E, partindo dessa premissa, observam-se, no âmbito da Lei n. 8.666/1993, diversas normas que formam um microssistema orçamentário que só reforça o papel supradestacado, apontando a relevância do procedimento licitatório como instrumento de controle da realização da despesa pública. Podem-se apontar como exemplos tanto o artigo 7º, § 2º, III, ao estabelecer que as obras e serviços só poderão ser licitados quando “houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”, ou previstos no Plano Plurianual (inciso IV), quanto o artigo 14, referente às compras, estabelecendo que estas não poderão ser efetuadas “sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Cite-se, outrossim, o artigo 38, que, ao dispor sobre a instauração do procedimento licitatório, impõe que este deva ser “iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a

---

<sup>10</sup> Mesmo porque o artigo 70 da Lei n. 4.320/1964 já previa que a “aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência”, norma esta inserida no Título VI (Da Execução do Orçamento), Capítulo III (Da Despesa).

despesa”. Por fim, o artigo 40, que, ao elencar os requisitos que devem conter os editais de licitação, exige, no inciso XIV, *b*, dentre outras condições para o pagamento da obrigação, a previsão de “cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros”.

Constituindo o contrato administrativo, mais especificamente o crédito orçamentário como critério para fixação de seu prazo de vigência, objeto desse estudo, passa-se à sua análise no tópico seguinte.

## 1. O CONTRATO ADMINISTRATIVO

### 1.1 Conceito e regime jurídico

Dentre as inúmeras normas de caráter conceitual insertas na Lei n. 8.666/1993, o parágrafo único do artigo 2º define contrato administrativo, para os fins da referida Lei, como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

Na concepção de Di Pietro<sup>11</sup>,

(...) a expressão **contrato administrativo** é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público (grifo do original).

Por sua vez, Bandeira de Mello<sup>12</sup> define o contrato administrativo nos seguintes termos:

(...) é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Um dos aspectos mais relevantes a caracterizar os contratos administrativos reside no regime jurídico de suas normas, o regime jurídico administrativo, ou de direito público, a que se submetem tais instrumentos, conferindo à Administração

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 297.

<sup>12</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 573-574.

Pública contratante prerrogativas contratuais que se materializam nas chamadas cláusulas exorbitantes, em sua maioria previstas no artigo 58 da Lei n. 8.666/1993, a exemplo da modificação e rescisão unilaterais, prerrogativas que se justificam em função da finalidade pública que norteia os contratos.

Decorre também do regime jurídico administrativo a imperatividade de que conste nos contratos administrativos as chamadas cláusulas necessárias ou essenciais, descritas no artigo 55 da Lei n. 8.666/1993, dentre elas aquela prevista no inciso V, qual seja, a indicação do “crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica”.

A classificação funcional programática fornece informações das realizações do Governo por meio de um conjunto de programas, desdobrados em ações, ao passo que o critério classificatório por categoria econômica informa os efeitos que a despesa pública tem na atividade macroeconômica<sup>13</sup>, nos termos do artigo 12 da Lei n. 4.320/1964, critérios também evidenciados no *caput* do artigo 2º da mesma Lei<sup>14</sup>.

Daí se afirma que a natureza da despesa pública possui relevantes reflexos sociais e econômicos. Slomski e Peres<sup>15</sup> apontam que “as diferentes naturezas da despesa pública executadas pelo Estado podem ter graus distintos de interferência e propagação econômica ajudando a explicar o crescimento ou a estagnação de um país”.

Observa-se, portanto, que o crédito orçamentário, além de nortear o prazo de vigência do contrato administrativo, deve ser descrito, expressamente, como conteúdo de cláusula própria, o que permite a verificação da adequação do objeto contratual (despesa) com o crédito legal que o autoriza. É a premissa de que se parte, qual seja, de que o regime jurídico administrativo é um regime de prerrogativas administrativas, mas também de sujeições da Administração e contratado.

## 1.2 O crédito orçamentário e o princípio da anualidade do orçamento

De início, cumpre trazer o conceito de crédito orçamentário, de forma a se alcançar melhor compreensão do contexto da norma do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993.

---

<sup>13</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio. *Gestão de finanças públicas*. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013, v. I, p. 247 e 250.

<sup>14</sup> “Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa *de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo*, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (grifo nosso).

<sup>15</sup> SLOMSKI, Valmor; PERES, Ursula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 915.

Faria<sup>16</sup> esclarece que “os créditos representam as categorias classificatórias de acordo com as quais a despesa é discriminada, de forma mais ou menos detalhada, no Orçamento”.

Giacomoni<sup>17</sup>, por sua vez, define os créditos orçamentários diferenciando-os das dotações orçamentárias, senão vejamos:

A lei orçamentária é organizada na forma de *créditos orçamentários*, aos quais estão consignadas *dotações*. Em consequência da imprecisão com que são utilizadas na legislação, é comum o emprego das expressões *crédito orçamentário* e *dotação* como sinônimos. Na realidade, o *crédito orçamentário* é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária. No âmbito do orçamento federal brasileiro, a partir do exercício de 2000, o *crédito orçamentário* individualizado compreende o seguinte conjunto de categorias classificatórias presentes na lei orçamentária: Grupo de Despesa, Identificador de Uso, Fonte de Recursos, Modalidade de Aplicação, Categoria Econômica, Subtítulo, Projeto ou Atividade ou Operação Especial, Programa, Função, Unidade Orçamentária e Órgão. Por seu turno, *dotação* é o montante de recursos financeiros com que conta o *crédito orçamentário*.

Enfim, o crédito orçamentário refere-se à autorização prevista na lei do orçamento para que determinada despesa seja realizada, ao passo que a dotação são os recursos financeiros disponibilizados para a referida despesa, ou seja, o crédito orçamentário contém dotações. Salienta Silva<sup>18</sup>:

*Créditos orçamentários* – São os previstos no orçamento anual para ocorrerem às despesas previstas para a execução dos programas. São estabelecidos em favor das unidades orçamentárias, que são as unidades administrativas (em geral, ao nível departamental) responsáveis pela execução dos programas. As *dotações* significam parcelas desse crédito destinadas para alguma despesa ou para a despesa de algum serviço, para algum projeto ou atividade e até para algum órgão. O termo *dotação* orçamentária praticamente absorveu o sentido que cabia à palavra *verba*. Antes *dotação* só se referia à importância dos recursos orçamentários designados para uma repartição. Hoje o vocábulo é empregado naquele sentido também, mas

<sup>16</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. 2009. 287 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2009, p. 132.

<sup>17</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 321.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973, p. 313.

especialmente tem o sentido de recursos orçamentários consignados para qualquer fim.

A anualidade constitui princípio intrínseco à vigência dos créditos orçamentários e que, segundo Burkhead<sup>19</sup>, “exige que os orçamentos sejam apresentados cada ano e que se refiram a apenas um ano fiscal”. Significa que a vigência dos referidos créditos, tendo sido instituídos no âmbito da lei orçamentária anual, estende-se apenas pelo lapso temporal de um ano, surgindo o referido princípio da ideia de controle parlamentar sobre os atos do Poder Executivo<sup>20</sup>.

Viana<sup>21</sup> já chamava a atenção para o fato de que

Todos os indivíduos e todos os povos procuram delimitar, dentro de um determinado lapso de tempo, o exame de suas realizações, para que possam aplicar o senso da medida à sua própria capacidade criadora. Quase todos os povos escolhem o período de tempo correspondente a um ano como o ideal para dentro dele serem delimitadas as estimativas do respectivo orçamento. (...) No Brasil, sempre se adotou a anualidade. O ano financeiro, atualmente, começa em 1 de janeiro e termina em 31 de dezembro.

De fato, no Brasil, o ano orçamentário, ou exercício financeiro, período em que vigem a lei orçamentária e os créditos nela estabelecidos, nos moldes do artigo 34 da Lei n. 4.320/1964, coincide com o ano civil, ou seja, vigora de 1º de janeiro a 31 de dezembro, estando o princípio da anualidade expressamente previsto no *caput* do artigo 2º da Lei n. 4.320/1964, retrocitado.

Daí o posicionamento sustentado por determinados doutrinadores, de que o *caput* do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, ao atrelar, como regra, o prazo do contrato administrativo à vigência do seu respectivo crédito orçamentário, nada mais faz do que observar a “anualidade” inerente aos orçamentos.

### 1.3 O artigo 57 e a vigência temporal dos contratos administrativos

Estabelece o artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, que disciplina o prazo de vigência dos contratos administrativos:

---

<sup>19</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: FGV, 1971, p. 140.

<sup>20</sup> Segundo Fonrouge, “contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden *político*, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se trasformó em um médio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno em la democracia clásica” (*Derecho financiero*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1970, v. I, p. 153).

<sup>21</sup> VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950, p. 91-92.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I – aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III – (Vetado).

IV – ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V – às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei n. 12.349, de 2010)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I – alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV – aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V – impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI – omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Ao estabelecer como regra geral no *caput* que o prazo de duração contratual ficará adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, a norma sob exame revela natureza eminentemente orçamentária, típica norma de Direito Financeiro.

Assim reconhece Pereira Junior<sup>22</sup>, ao afirmar que “a norma é de direito financeiro. Como tal submete-se às regras que informam o exercício da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF/88, art. 24, I)”.

E acrescenta o ilustre administrativista que, como os créditos orçamentários são anuais, ânua também seria a duração dos contratos, ou seja, a regra legal ora sob exame nada mais faz do que observar o princípio da anualidade orçamentária, como já demonstrado anteriormente.

Justen Filho<sup>23</sup> também reforça o caráter orçamentário da norma do artigo 57 e, no tocante às exceções previstas em seus incisos, esclarece que estas “(...) não se relacionam propriamente à natureza ou à importância do objeto da contratação. A disciplina adotada se relaciona com questões orçamentárias, pura e simplesmente”.

E, como já aventado, é justamente em função da anualidade dos créditos orçamentários que diversos juristas atrelam a duração do contrato administrativo ao exercício financeiro, período em que vige a lei orçamentária e, por corolário lógico, os créditos orçamentários. Nesse sentido, preconiza Di Pietro<sup>24</sup>:

Como o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei 4.320/1964), os créditos normalmente têm essa vigência, a não ser que previstos no Plano Plurianual. Para evitar a celebração de contratos que ultrapassem o exercício financeiro, com comprometimento do orçamento do ano subsequente, a lei quis fazer coincidir a duração dos contratos com o término do exercício financeiro, só admitindo, para os projetos, prazo superior, quando estejam previstos no Plano Plurianual. Com isso, evita-se a realização de obras e serviços não planejados, que possam acarretar ônus superiores às possibilidades orçamentárias.

Observa-se que a eminente administrativista aponta como fundamento à regra da vinculação da vigência contratual ao exercício financeiro a preocupação

---

<sup>22</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 649.

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 948.

<sup>24</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, cit., p. 310.

com um possível comprometimento do orçamento do exercício financeiro seguinte àquele em que contraída a despesa<sup>25</sup>, fora das exceções dos incisos, não podendo, dessa forma, a duração do contrato extrapolar a data de 31 de dezembro. No mesmo sentido, Pereira Junior<sup>26</sup>:

Os créditos orçamentários são anuais; em cada contrato é obrigatória a inserção de cláusula que identifique o crédito orçamentário que responderá pelas respectivas despesas (art. 55, V); logo, como regra geral, a duração dos contratos também será anual.

O princípio da anualidade do orçamento público é dos mais antigos do direito financeiro. Na Constituição Federal de 1988 encontra-se, implicitamente, nos arts. 48, II, 165, III e § 5º, e 166, todos referindo-se a orçamentos anuais. A Lei federal n. 4.320/64, que consolida as normas gerais de direito financeiro brasileiro, estabelece, em seu art. 34, que o “exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. Por conseguinte, os contratos da Administração Pública brasileira devem acomodar-se a tais termos inicial e final do exercício financeiro, que são os mesmos do ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

E, ainda, segundo Niebuhr<sup>27</sup>:

A regra a respeito da duração dos contratos está prescrita no *caput* do art. 57 da Lei n. 8.666/93, cujo texto prescreve que ela, a duração dos contratos administrativos, deve ser adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. O crédito orçamentário coincide com o ano civil, logo abrange o período que se estende de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Ou seja, a duração do contrato administrativo pode estender-se por qualquer prazo dentro do referido intervalo. Por exemplo, pode-se firmar contrato cuja duração estenda-se de 1º de janeiro a 31 de dezembro, de 20 de janeiro a 10 de março, de 17 de março a 25 de outubro, de 26 de outubro a 2 de dezembro, etc. Pode-se firmar contrato com qualquer prazo desde que a duração dele inicie-se a partir de 1º de janeiro e desde que ela não vá para além de 31 de dezembro. Pode-se afirmar que o prazo fatal, em regra, para a duração dos contratos administrativos é o dia 31 de dezembro.

(...) Outra inconveniência é que os contratos relativos às aquisições devem prever prazo de entrega até o dia 31 de dezembro. Por exemplo, a Adminis-

---

<sup>25</sup> E, pelo mesmo fundamento, o § 3º do mesmo artigo 57 veda o contrato com prazo de vigência indeterminado.

<sup>26</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 649.

<sup>27</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 724-725.

tração firma contrato para a compra de móveis para escritório. O contratado deve entregar os móveis até o dia 31 de dezembro, porque a duração do contrato administrativo é em tal termo limitada. A Administração, portanto, não poderia firmar contrato de fornecimento em dezembro se o prazo de entrega ultrapassar 31 de dezembro, sob pena de violar o *caput* do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

Por fim, Nohara e Maximiano<sup>28</sup> entendem que “os contratos administrativos têm duração adstrita à vigência dos respectivos créditos, ou seja, correspondente aos exercícios orçamentários. Logo, vigoram até o fim do exercício financeiro em que foram constituídos”.

Em síntese, na visão dos insignes administrativistas, se uma despesa de determinado contrato administrativo não estiver subsumida a quaisquer das exceções contempladas nos incisos do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993 (que serão em seguida abordados), ou seja, não se tratar, por exemplo, de um serviço de prestação continuada, como limpeza e vigilância patrimonial, ou projetos contemplados no Plano Plurianual, como obras de prazo mais extenso, qualquer contratação deverá cingir-se ao interregno do exercício financeiro, não podendo o prazo contratual ultrapassar a data de 31 de dezembro do exercício em que celebrado o contrato, de forma a não comprometer o orçamento dos exercícios financeiros seguintes àquele em que contraída a despesa.

Motta<sup>29</sup> chama a atenção para o fato de que a adstrição dos contratos administrativos ao crédito orçamentário reflete o disposto no artigo 167, I e II, da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, assim como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Mostra-se relevante abordar as exceções previstas nos incisos I a V do artigo 57 (o inciso III foi vetado), para que se situe de forma mais pormenorizada a regra do crédito orçamentário.

## 1.4 As exceções à vigência do crédito orçamentário

### 1.4.1 O Plano Plurianual (inciso I)

A primeira hipótese tratada no inciso I do artigo 57 como exceção à adstrição ao crédito orçamentário diz respeito “aos projetos cujos produtos estejam

---

<sup>28</sup> MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 306.

<sup>29</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 465.

contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório”. Trata-se de norma que reflete o disposto no § 1º do artigo 167 da Constituição Federal, que determina que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Ou seja, à luz da norma legal sob comento, um contrato administrativo não só pode ser celebrado com prazo de início de vigência num exercício financeiro com duração estendida até o exercício seguinte como permite prorrogações do prazo para além da data de 31 de dezembro, desde que o objeto contratual esteja contemplado no Plano Plurianual em vigor<sup>30</sup>.

O Plano Plurianual, ou simplesmente PPA, é disciplinado no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal, que preconiza que a “lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Segundo o artigo 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o PPA possui prazo de vigência de quatro anos, iniciando-se a partir do segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Poder Executivo eleito, estendendo sua vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, ou seja, “no primeiro ano” de exercício de mandato, o Chefe do Poder Executivo eleito estará cumprindo o último ano do Plano Plurianual de seu antecessor.

Os planos plurianuais possuem berço constitucional, integrando um sistema coordenado de normas de caráter orçamentário estampadas no artigo 165<sup>31</sup> da Carta da República, ao lado das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentá-

---

<sup>30</sup> Destaque-se o entendimento do Plenário do TCU, ao decidir que “(...) com o advento da Lei 8.666/1993, alterada pela Lei 8.883/1994, a vigência dos contratos anteriormente celebrados passou a ficar adstrita aos respectivos créditos orçamentários, com exceção dos projetos cujos produtos estivessem contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderiam receber prorrogação, desde que previstos no instrumento convocatório. 22. Portanto, não se tratando de meta expressamente prevista nos respectivos Planos Plurianuais da Prefeitura de (...), o contrato celebrado deveria ter-se cingido ao período relativo aos créditos neles previstos até então. Assim, não se admite, há muito, a contratação por prazo indeterminado ou com vigência injustificavelmente longa” (Acórdão TCU 1.683/2004, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

<sup>31</sup> “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.”

rias anuais, estruturado de forma harmônica e integrado pelas três leis mencionadas e que, segundo Horvath<sup>32</sup>: “(...) possuem uma relação de coordenação entre si, possibilitando que o plano de ação governamental se estruture de forma coesa e harmônica”.

A Lei do Plano Plurianual, ou simplesmente PPA, exterioriza o início das ações do planejamento governamental do Governo eleito, de caráter estratégico, tratando das despesas de capital e outras delas decorrentes e das despesas de duração continuada<sup>33</sup>. E, ao se falar em planejamento governamental, de natureza política, este tem sua juridicização estampada no PPA, ou seja, segundo Conti<sup>34</sup>:

(...) é nele que deverá estar materializado o plano de governo, explicitando-se as políticas públicas, programas e ações governamentais a serem implantados, continuados, incentivados e desenvolvidos ao longo dos próximos quatro anos”. Ou, de outro lado, também os que serão encerrados, descontinuados e desincentivados. É lá que se verificarão se as promessas de campanha efetivamente estão contempladas e, portanto, aumentando a expectativa de que venham a ser cumpridas e onde se espera encontrar a previsão de quais serão os investimentos públicos e políticas econômicas e sociais.

No entanto, não basta que a despesa esteja contemplada no Plano Plurianual. É preciso que a lei de diretrizes orçamentárias, também de caráter anual, recorte do PPA a parcela do plano a ser implementada dentro do exercício financeiro subsequente, orientando sua inserção no projeto da lei orçamentária anual.

Em razão do fato de que o PPA se estende pelo período de quatro anos, e que parcelas de seus planos serão impressas nos orçamentos anuais, mediadas pela

---

<sup>32</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese de Titularidade da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: edição do autor, 2014, p. 292.

<sup>33</sup> Segundo Piscitelli, o PPA “(...) irá se preocupar com um tipo bastante específico de despesa: aquelas cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração (despesas de capital) e aquelas cuja execução ultrapassa o exercício financeiro (despesas de duração continuada). Sendo assim, **não é de interesse do PPA disciplinar despesas com o custeio da máquina pública** – as chamadas despesas correntes – ou mesmo outros gastos mais triviais da Administração. O que o legislador constitucional pretendeu foi dar à administração a possibilidade de colocar em prática um grande plano de governo, que seria executado por um período relativamente longo: quatro anos” (*Direito financeiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 70).

<sup>34</sup> CONTI, José Mauricio. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. In: CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018, p. 105-106.

LDO, é que o inciso I do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993 excepciona a duração do contrato à vigência do crédito orçamentário.

#### 1.4.2 Os serviços contínuos (inciso II)

O inciso II estabelece como exceção à regra da adstrição ao crédito orçamentário os chamados serviços de prestação continuada, ou simplesmente serviços contínuos, que são aqueles serviços “a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses”.

São aqueles serviços cuja necessidade, para a Administração Pública, é de natureza permanente, tais como limpeza, manutenção de equipamentos, como informática ou elevadores em repartições públicas, vigilância patrimonial de órgãos públicos, dentre outros, não admitindo solução de continuidade.

Justen Filho<sup>35</sup>, em análise deste inciso, traça os seguintes apontamentos:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Não é a natureza da atividade, mas, sim, a dimensão da sua necessidade para a Administração que define a subsunção ao inciso II. Sendo de natureza permanente, a interrupção de tais atividades pode acarretar sérios prejuízos à Administração Pública, a exemplo dos serviços de limpeza interna em órgãos ou autarquias. Eventual solução de continuidade do serviço, além da acumulação da sujeira, submeteria servidores e cidadãos que acorrem aos serviços do órgão a condições insalubres, o que reflete a necessidade permanente do serviço.

E, sendo de necessidade permanente, referida despesa estará sempre presente nos orçamentos, o que significa dizer que tal previsibilidade afasta a preocupação de que o prazo de vigência contratual, ultrapassando a data de 31 de dezembro, compromete os orçamentos subsequentes ao exercício em que celebrado. Acrescenta Justen Filho<sup>36</sup>:

<sup>35</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 949.

<sup>36</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, cit., p. 950.

A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 vincula-se à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro.

Tais serviços não podem ser confundidos com aqueles cuja execução pode se estender no tempo e que, no entanto, uma vez realizados, não são mais necessários para o Poder Público. Um serviço cujo cronograma de execução dure seis meses, por exemplo, não sendo de necessidade permanente, pois sua necessidade se esgota com a realização, não se subsume à hipótese do inciso II, mas do *caput* do artigo 57.

Por fim, a celebração do contrato não precisa coincidir com o ano civil. É possível, por exemplo, que o contrato seja pactuado pelo prazo de 12 meses, iniciando-se num exercício e findando no subsequente, uma vez que a duração do contrato não se confunde com a condição de comprovação da existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações executadas no exercício financeiro em curso<sup>37</sup>.

No entanto, estabelece o inciso que a vigência contratual, incluindo suas prorrogações, está limitada ao lapso temporal de sessenta meses, devendo a Administração, na iminência do esgotamento do prazo em questão, já providenciar nova licitação.

#### 1.4.3 As demais hipóteses dos incisos IV e V<sup>38</sup>

A terceira hipótese prevista no inciso IV diz respeito “ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato”.

A hipótese assemelha-se àquela descrita no inciso II, referente aos serviços contínuos, uma vez que a locação de equipamentos e o uso de programas de informática pelos órgãos públicos constituem despesas contínuas, da mesma forma, previstas tanto no orçamento do exercício em que contraídas quanto nos orçamentos subsequentes. A diferença determinante diz respeito ao prazo limite de 48

<sup>37</sup> TCU, Decisão 586/2002, 2ª Câmara, Rel. Adylson Motta, julgamento em 21/11/2002.

<sup>38</sup> O inciso III foi vetado.

(quarenta e oito) meses referente à locação ou uso ora mencionados, atribuída à possibilidade de desgaste de equipamentos ou sua obsolescência.

Por fim, a última possibilidade descrita no inciso V, incluída na Lei n. 8.666/1993 pela Lei n. 12.349/2010, referente “às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração”.

Em síntese, tratam, respectivamente, de hipóteses de contratos celebrados mediante dispensa de licitação para as seguintes finalidades: possibilidade de comprometimento da segurança nacional; compras de material pelas Forças Armadas, para fins de manutenção de padronização; fornecimento de bens e serviços produzidos ou prestados no País e que envolvam alta complexidade tecnológica e defesa nacional; e contratações voltadas aos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, nos moldes da Lei n. 10.973/2004.

Como a Lei n. 12.349/2010, acima mencionada, resultou da conversão da Medida Provisória n. 495, de julho de 2010, os motivos que fundamentaram a referida MP se centraram no fato de que tais contratações por vezes requerem vultosos investimentos dos agentes privados, sendo, não raro, a compra, pelo Estado, de grandes volumes, viabilizando-se, assim, a infraestrutura de produção privada de caráter estratégico. Dessa forma, a possibilidade da longa vigência contratual garantiria a viabilidade das ações e reuniria condições para assegurar maior efetividade aos recursos públicos alocados em contratos dessa natureza<sup>39</sup>.

## 2. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E OS RESTOS A PAGAR

A análise da vigência contratual sob a ótica estrita do *caput* do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993 pode, de fato, levar à conclusão de que, fora das hipóteses de seus incisos, nenhuma contratação poderia estender seu prazo de vigência para além da data de 31 de dezembro do exercício em que contraída a despesa.

No entanto, não se podem olvidar outros fundamentos jurídicos que devem ser considerados no contexto deste estudo, abrindo-se o leque de possibilidades interpretativas.

Um aspecto que não deve ser deixado à parte do debate diz respeito ao instituto dos restos a pagar, previsto no artigo 36 da Lei n. 4.320/1964.

---

<sup>39</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm). Acesso em: 4 jul. 2018.

Antes de adentrar nas minúcias do referido instituto, é imperioso que se compreenda a importância do empenho nesse processo enquanto instrumento integrante da execução orçamentária.

O empenho da despesa encontra-se definido no artigo 58 da Lei n. 4.320 como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Trata-se de ato administrativo que inaugura o procedimento de execução da despesa pública. É preciso lembrar, por oportuno, que, no procedimento de realização da despesa, há uma fase prévia, já mencionada, que diz respeito ao procedimento licitatório, e, caso não haja, é preciso que se instaure, da mesma forma, procedimento administrativo que justifique a dispensa ou inexigibilidade de licitação, atendendo às exigências do artigo 26 da Lei n. 8.666/93<sup>40</sup>, mormente a justificativa do fornecedor do bem ou serviço, bem como do preço.

Têm-se, portanto, como fases clássicas da despesa: o empenho, a liquidação e o pagamento.

Conforme mencionado *supra*, o empenho inicia o procedimento da execução da despesa e, na qualidade de ato administrativo de que se reveste, possui efeitos concretos, a saber: 1) nos termos do artigo 58, já citado, cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição; 2) deduz do crédito orçamentário pertinente o montante de recursos hábeis a integrar a despesa; 3) demonstra ao credor que os valores empenhados encontram respaldo no orçamento, conferindo segurança jurídica.

Acrescenta Lochagin<sup>41</sup>:

Como ato cuja finalidade principal é reservar recursos para posterior pagamento, o empenho se mostra uma das etapas mais importantes pela qual

---

<sup>40</sup> “Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (...) Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I – caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; II – razão da escolha do fornecedor ou executante; III – justificativa do preço; IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

<sup>41</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016, *E-book*, p. 89.

passa a despesa pública. Ele evita que o pagamento seja frustrado por falta de verba e ao mesmo tempo possibilita aos diversos órgãos do governo conhecer as diversas parcelas empenhadas da despesa.

Ressalte-se que os §§ 2º e 3º do artigo 60 da Lei n. 4.320 permitem que o empenho seja feito por estimativa quando o montante da despesa não puder ser determinado, assim como permite tanto o empenho global de despesas contratuais quanto aquelas despesas sujeitas a parcelamento.

Segue-se ao empenho a fase de liquidação, que, segundo o artigo 63 da Lei n. 4.320/1964, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Constitui, segundo o artigo 62 da lei mencionada, condição legal prévia ao pagamento.

Nessa fase de liquidação, busca-se verificar a origem, o objeto a ser pago e o credor, tendo a liquidação por base, na forma do § 2º do referido artigo 63, os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço, na forma estabelecida no instrumento contratual.

Encerra-se o procedimento com o pagamento, previamente determinado pelo ordenador de despesas, nos moldes do artigo 64 da lei.

No entanto, é possível que, uma vez tendo a despesa sido objeto de empenho, o pagamento não venha a ser efetivado no exercício financeiro em que contraída. E é diante de tais circunstâncias que a Lei n. 4.320/1964 dispõe sobre o instituto dos restos a pagar e que deve ser considerado no momento de interpretação da norma do artigo 57 do Estatuto das Licitações.

## 2.1 Dos restos a pagar

Dispõe o *caput* do artigo 36 da Lei n. 4.320/1964:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Trata-se, portanto, de despesa cuja realização não se operou por completo dentro do exercício financeiro em que contraída. Os restos a pagar processados são aqueles devidamente empenhados, executados e liquidados, porém não foram devidamente pagos dentro do exercício. Já os restos a pagar não processados são os que foram devidamente empenhados, porém o instrumento contratual ainda não foi inteiramente executado, o que não permitiu sua liquidação dentro do exercício.

O que se observa é que, para que se conceba a inscrição concreta dos restos a pagar, processados ou não processados, a condição *sine qua non* é a realização

do empenho prévio no exercício em que contraída a despesa, uma vez que, em função do regime contábil de competência adotado no sistema político brasileiro para as despesas públicas<sup>42</sup>, adotou-se como fato gerador da despesa orçamentária o empenho<sup>43</sup>.

Segundo o magistério de Machado Jr. e Costa Reis<sup>44</sup>:

(...) A distinção tem efeitos práticos, pois, ao programar o pagamento dos Restos a Pagar, naturalmente a Administração dará prioridade aos advindos das obrigações processadas no exercício anterior, além de servir a um melhor controle da despesa pública. (...)

Em restos a pagar só devem ser inscritas aquelas despesas contratadas e que vão se efetivar no exercício seguinte.

Esclarece Feijó<sup>45</sup> que

(...) a observância dos requisitos legais para a execução da despesa pública muitas vezes exige o cumprimento de cronogramas que consomem vários meses podendo se estender para exercícios futuros. Assim, ao final de um exercício, se a despesa empenhada ainda não houver sido paga, seu valor será reconhecido como despesa orçamentária, lançando-se adicionalmente o direito do fornecedor em conta de obrigação do governo, a conta “restos a pagar”.

Entenda-se despesa orçamentária em relação ao exercício em que contraída. Daí o caráter extraorçamentário dos restos a pagar no tocante ao orçamento do exercício subsequente, ou seja, os restos a pagar não oneram, em tese, o orçamento então em vigor, vez que, conforme Feijó<sup>46</sup>,

---

<sup>42</sup> “Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: (...) II – as despesas nele legalmente empenhadas” (Lei 4.320/1964).

<sup>43</sup> “As despesas orçamentárias devem ser consideradas realizadas na data do empenho, tendo em vista o disposto no art. 35, inciso II da Lei n. 4.320/1964. Costuma-se afirmar, em razão disso, que a Lei n. 4.320/1964 adotou o regime de competência para as despesas orçamentárias” (GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 77).

<sup>44</sup> MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2000/2001, p. 92-93.

<sup>45</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio. *Gestão de finanças públicas*, cit., p. 338.

<sup>46</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio. *Gestão de finanças públicas*, cit., p. 339.

(...) uma vez que se trata de valor já lançado como despesa em exercício anterior, o seu pagamento constitui um dispêndio “extraorçamentário” (conforme previsto no MCASP), no exercício em que ocorre esse pagamento, e não uma despesa orçamentária, visto que essa já foi devidamente registrada no exercício em que foi empenhada. Portanto, não é demais lembrar, não constará do Balanço Orçamentário do ano em que for pago, pois já integrou o Balanço Orçamentário do exercício em que foi empenhado.

Promovendo-se o cotejo entre as disposições da Lei n. 4.320/1964, especialmente seu artigo 36, que trata dos restos a pagar, com o *caput* do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, há uma nítida indicação de que, desde que o crédito orçamentário que autoriza determinada despesa num exercício tenha gerado o empenho **integral** da despesa contratual pertinente, o ordenamento jurídico, sistematicamente analisado (e não isoladamente, a partir de uma norma apenas), permite que contratos administrativos celebrados e iniciados em determinado exercício se estendam, no que tange à execução do objeto, ao exercício financeiro subsequente. O artigo 36 mencionado traz no sistema orçamentário nacional um mecanismo de flexibilização da rigidez da anualidade orçamentária, considerada por alguns uma modalidade de *carry-over*, como se explicitará mais adiante.

Com a despesa contratual globalmente empenhada no seu exercício, nada obsta que a execução contratual ultrapasse a data de 31 de dezembro para finalizar no exercício seguinte, pois não haverá o receio de que o orçamento do exercício financeiro seguinte possa vir a ser comprometido.

Considere-se, por exemplo, a contratação de um serviço cujo cronograma de execução seja estimado em 6 (seis) meses, prazo inferior a um exercício financeiro (doze meses). Na hipótese de sua licitação ser concluída no mês de setembro, na visão dos ilustres administrativistas retrocitados, o contrato não poderia ser celebrado, o que pode comprometer o exercício das funções administrativas, dinâmicas que são por natureza.

No entanto, desde que o empenho seja integralmente efetivado, nada obsta que o contrato seja assinado em setembro e concluído em fevereiro do exercício seguinte, devendo do instrumento contratual constar cláusula de vigência com prazo certo (seis meses), a teor do artigo 55, IV, da Lei n. 8.666/1993<sup>47</sup>, ressaltando a disposição contida no artigo 57, § 3º, de que é vedado o contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado.

---

<sup>47</sup> “Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...) IV – os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso.”

Foi nesse sentido que caminhou o entendimento da Advocacia Geral da União, ao editar, em dezembro de 2011, a Orientação Normativa n. 39, com a seguinte redação:

A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, *caput*, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.

O ato normativo citado traz por motivação<sup>48</sup> o fato de que “a tônica da legislação é garantir o pagamento da obrigação assumida, e a inscrição da despesa em Restos a Pagar, quando necessário, um dos instrumentos para tanto”. Os fundamentos da Orientação sob enfoque sustentam-se, inclusive, no disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que preconiza que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”, norma esta que se insere no âmbito do Capítulo II da Lei, referente ao planejamento, Seção IV, que trata da execução orçamentária e cumprimento das metas fiscais.

### 2.1.1 *Dos restos a pagar e as disposições do Decreto Federal n. 93.872/1986*

No âmbito federal, é preciso dar evidência às disposições do Decreto n. 93.872<sup>49</sup>, de dezembro de 1986 (com alterações posteriores), que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional. Estabelece seu artigo 35:

Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II – vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; (...)

<sup>48</sup> Disponível em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/418810>. Acesso em: 5 jul. 2018.

<sup>49</sup> Os fundamentos de validade do Decreto estão no artigo 84, incisos IV e VI, *a*, da CF, que atribui ao Presidente da República a competência para expedir decretos para fiel execução da lei, bem como disciplinar, via decreto, a organização e funcionamento da Administração Federal, desde que não importe em aumento de despesa, além do artigo 92 do Decreto-Lei n. 200/1967, que diz que “com o objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso, o Ministério da Fazenda promoverá a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional através de sua Caixa junto ao agente financeiro da União”.

Colhe-se do inciso I da referida norma que, em âmbito federal, encontra-se consolidada a possibilidade de celebração de contrato administrativo num exercício e que estenda sua vigência ao exercício seguinte, fora das hipóteses dos incisos do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, desde que tenha havido o empenho integral da despesa no seu respectivo exercício.

Novamente esclarece Feijó<sup>50</sup>, em análise à referida norma:

No entanto, o texto do decreto não despreza o fato de que nem todos os empenhos não liquidados até 31 de dezembro devem ser cancelados, conforme se pode concluir nas análises a seguir:

Alínea a) – “*vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor*”: Trata-se de situação em que, após transcorrido o ano, o contrato continue em vigência e a despesa continue em execução. É o que ocorre, por exemplo, na execução de uma obra, que pode ser contratada em um exercício e somente terminar em exercício futuro. O contrato confere, ao fornecedor, direitos que não se extinguem com o cancelamento do empenho. Por isso, o Decreto preservou esses empenhos. Esse dispositivo é também a admissão de que o governo pode contratar, à conta do orçamento de um ano, despesas que tenham execução prevista para período que ultrapassa o período de vigência do orçamento. Nesse caso, ao final desse exercício a despesa será inscrita em restos a pagar, os quais se manterão vigentes até que o contrato seja integralmente executado.

No que tange aos restos a pagar, observa-se que a Lei n. 4.320/1964 não estabelece prazo para sua duração, não se determinando, pelo menos em patamar legal, o prazo de validade dos empenhos inscritos. Atualmente, no âmbito federal, a questão vem disciplinada no artigo 68, § 2º, do Decreto n. 93.872/1986 (alterado pelo Decreto n. 7.654/2011), nos seguintes termos<sup>51</sup>:

Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.

§ 1º A inscrição prevista no *caput* como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvado o disposto no § 3º.

<sup>50</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio. *Gestão de finanças públicas*, cit., p. 359-360.

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/institucional/centros-regionais/sao-paulo/arquivos/decreto-93872.pdf/view>. Acesso em: 5 jul. 2018.

§ 3º Permanecem válidos, após a data estabelecida no § 2º, os restos a pagar não processados que:

I – refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2º; ou

II – sejam relativos às despesas:

- a) do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;
- b) do Ministério da Saúde; ou
- c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ou seja, os empenhos inscritos em restos a pagar não processados, na esfera federal, em regra, permanecem válidos por mais um ano e meio a partir de sua inscrição. Diante da omissão legal referente à vigência dos restos a pagar, tais prazos são geralmente disciplinados por ato normativo de cada ente federado.

Por força do artigo 92, I, e do artigo 115, § 1º, *a*, do Decreto n. 93.872/1986, os restos a pagar caracterizam-se como dívida flutuante, que diz respeito a compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária. No entanto, não obstante de caráter flutuante, alerta Silva<sup>52</sup> que “(...) os *restos a pagar*, embora tidos pela lei como dívida flutuante, só o são para fins orçamentários, porque sua inscrição, por si, não dá ainda direito ao recebimento da respectiva importância pelo credor nem a obrigação de pagar por parte da Fazenda”. Ou seja, requer, ainda, a devida liquidação da despesa, para posterior emissão da ordem de pagamento.

Por fim, na órbita do planejamento orçamentário da Administração Pública, é preciso que o gestor público considere, no momento de disciplinar os restos a pagar do respectivo ente, a segurança jurídica dos prazos contratuais, assegurando-se ao contratado seu direito ao prazo contratualmente pactuado, para que a obrigação contraída possa ser devidamente realizada, para fins de regular liquidação e pagamento da despesa.

### 2.1.2 O **carry-over** orçamentário e os riscos do endividamento público

Conforme demonstrado, determinada despesa, devidamente empenhada, e, ao ser inscrita em restos a pagar, permite que a execução orçamentária seja concluída no exercício financeiro seguinte àquele em que contraída a referida obrigação.

---

<sup>52</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, cit., p. 347.

A referida forma de transferência de créditos orçamentários e déficits entre exercícios financeiros<sup>53</sup> é melhor apreendida ao se compreender o mecanismo do *carry-over*, técnica adotada por diversos países como forma de flexibilizar a rigidez da anualidade orçamentária.

Segundo Alves, a rigidez mencionada pode ser flexibilizada por meio de dois mecanismos: as dotações plurianuais e o *carry-over* (também chamado de *carry-forward* ou de *end-year flexibility*). Explica o autor<sup>54</sup>:

No primeiro caso, as dotações são planejadas ainda na origem do orçamento, com duração plurianual; no caso do *carry-over*, as dotações, independentemente de sua vigência, podem ser transportadas para o exercício financeiro seguinte, no todo ou em parte.

Segundo Aquino e Azevedo<sup>55</sup>, a flexibilização ou redução da rigidez da anualidade orçamentária mediante carregamentos de crédito e déficit entre exercícios financeiros é praticada desde o ano de 1964, com a publicação da Lei n. 4.320. Acrescentam os autores:

Pela anualidade, os recursos alocados para políticas públicas e outras funções administrativas em um exercício orçamentário deveriam ser gastos durante um período definido de tempo, usualmente um exercício financeiro (...). No Brasil, o exercício de 12 meses do ano civil, apesar de os créditos autorizados para o ano pertencerem exclusivamente a esse exercício, pode ser transposto para o exercício seguinte em quatro formas de *carry-over* (...). Cada uma das formas tem características específicas de obrigação da divulgação, ajustes automáticos no exercício seguinte que será impactado, momento de ocorrência do gasto, se é ou não computado nos limites da LRF, e de entendimento e atuação do controle externo.

Os dois primeiros são (i) a reabertura de créditos especiais no exercício orçamentário seguinte, que são autorizações de gastos alocados no exercício atual que podem ser reabertos no próximo ano, sem necessidade de nova lei autorizadora; e (ii) o superávit financeiro apurado em balanço, que pode ser

---

<sup>53</sup> Frise-se, fora das hipóteses dos incisos do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, uma vez que a questão que está sob exame é o seu *caput*.

<sup>54</sup> ALVES, Diego Prandino. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*. XVI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, 2011, p. 15.

<sup>55</sup> AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e credibilidade orçamentária. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 51(4), p. 580-595, jul./ago. 2017, p. 584.

utilizado para abertura de créditos orçamentários no ano seguinte. Os outros dois mecanismos são os “restos a pagar”: (iii) *restos a pagar processados* (RPP), que vêm da inscrição de despesas empenhadas e liquidadas, como forma de déficit (déficit *carry-over*), comprometendo as receitas de exercícios futuros com tais despesas, e (iv) o tradicional carregamento de créditos orçamentários (*en-year flexibility*), conhecido no Brasil como *restos a pagar não processados* (RPNP), que são despesas empenhadas mas não liquidadas, o que permite o transporte de saldos do exercício atual ainda não executados (não liquidados) para o exercício seguinte.

Segundo o magistério dos referidos autores, os restos a pagar constituem modalidade de *carry-over*<sup>56</sup>, não sendo este, por outro lado, o entendimento de Alves, para quem

(...) os restos a pagar não devem ser confundidos com o mecanismo do *carry-over*. No primeiro caso, os recursos já foram comprometidos a determinado credor. No segundo caso, os recursos são decorrentes de saldos positivos da execução orçamentária, ou seja, são recursos não utilizados e, por isso, passíveis de serem empregados no próximo exercício.

Ainda que não considerados modalidade de *carry-over*, não há como negar aos restos a pagar a natureza de instrumento flexibilizador ou redutor da rigidez da anualidade orçamentária, legalmente previsto, transportando créditos e dotações para o exercício financeiro seguinte, permitindo a continuidade da execução da despesa, e, conforme já mencionado, tem por premissa o resguardo do direito do credor ao recebimento do valor decorrente do fornecimento de bens ou da realização de serviços ou obras.

Não se nega, por outro lado, que a adoção do sistema de restos a pagar pode, da mesma forma, resultar em problemas para a disciplina fiscal, especialmente os não processados, comprometendo as premissas da sustentabilidade fiscal e da boa gestão pública, quando se torna medida de endividamento público e instrumento de manobras fiscais ou contabilidade criativa.

O uso dos restos a pagar, por ter caráter extraorçamentário e não sendo computado como despesa orçamentária do exercício em que inscrito, acaba por criar um orçamento paralelo àquele em vigor, podendo comprometer as receitas do exercício financeiro subsequente, uma vez que se trata de dívida a ser paga, e o ideal seria que a inscrição em restos a pagar fosse lastreada financeiramente

---

<sup>56</sup> ALVES, Diego Prandino. ALVES, Diego Prandino. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*, cit., p. 25.

com recursos do exercício do empenho da despesa, ou seja, o exercício financeiro anterior.

Segundo Feijó<sup>57</sup>:

Quando a despesa é inscrita em restos a pagar, sem que seja arrecadada a receita que lhe daria suporte financeiro, seu pagamento somente poderá se realizar mediante utilização de receitas futuras. Ocorre que as receitas estimadas para os exercícios seguintes também são comprometidas, nos novos orçamentos, para a realização de novas despesas. Assim, jamais sobram recursos para o pagamento daquelas despesas que tiverem sido inscritas em restos a pagar em montante superior às disponibilidades financeiras do final do exercício respectivo. Se, nos exercícios seguintes, novamente houver frustração da arrecadação estimada, os resultados prováveis desse processo serão os seguintes:

- i) a **inscrição de novas despesas em restos a pagar**, também não suportadas por saldo de caixa, gerando um processo de contínuo crescimento dos compromissos não respaldados em arrecadação, ou seja, crescimento descontrolado de endividamento e comprometimento das finanças públicas; ou
- ii) a **não execução das despesas autorizadas no orçamento corrente**, para que sobre os recursos financeiros necessários ao pagamento das despesas do exercício anterior. Especialmente em final de mandato, quando são ampliadas as pressões para acomodação das demandas de gasto, essa prática poderia fazer com que o futuro governante deixasse de realizar seu programa de governo para viabilizar o pagamento de compromissos assumidos pela administração anterior.

De fato, ao promover a inscrição, em restos a pagar, de despesas de determinado exercício, especialmente restos a pagar não processados, que estão em processo de liquidação da despesa, sem o devido lastro financeiro, fatalmente deverão ser usados como lastro para seus respectivos pagamentos os recursos arrecadados no novo exercício, podendo comprometer a implementação de políticas públicas constantes do planejamento do exercício corrente, não havendo, por sua vez, exigência legal de que o novo orçamento do exercício seguinte seja adequado para absorver tais despesas.

Destaque-se que o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que é “vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas

---

<sup>57</sup> FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiano e MEDEIROS, Márcio. *Gestão de finanças públicas*, cit., p. 342-343.

no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

Ou seja, exige-se, expressamente, a disponibilidade de recursos financeiros para cobrir restos a pagar apenas para as despesas contraídas nos últimos oito meses do último ano do mandato, como forma de se resguardar o futuro gestor público eleito, ficando em aberto tal exigência para as despesas contraídas nos quatro primeiros meses anteriores aos referidos dois quadrimestres, além dos três exercícios anteriores ao último ano do mandato do Chefe do Executivo.

Crescimento dos restos a pagar é crescimento do endividamento público. Não obstante não se tratar de dívida consolidada, trata-se, conforme demonstrado, de dívida flutuante, compondo o passivo financeiro do ente político e que deverá ser saldado.

Aquino e Azevedo<sup>58</sup> alertam, inclusive, para a antiguidade de tais créditos, chegando alguns saldos de restos a pagar a durar cerca de 10 (dez) anos no Governo Federal. Acrescentam que “crescimento de saldo de ‘restos a pagar’ é aumento de endividamento, dado que inscrições são maiores que pagamentos ou cancelamentos dos créditos (...) Ressalte-se que já houve casos de estados que finalizaram o ano com 60% da receita própria comprometida com RPNP (Paraná, ano 2000)”.

O acúmulo de restos a pagar no âmbito do Governo Federal levou, inclusive, o Tribunal de Contas da União<sup>59</sup>, no ano de 2006, a recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional para que envidasse esforços no sentido de que

(...) seja regulamentado o empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário para estabelecer critérios mínimos a serem observados quando da emissão de notas de empenho, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não processados, que comprometam a programação financeira dos exercícios seguintes.

Segundo esclarecimentos do Fundo Monetário Internacional<sup>60</sup>, por meio do trabalho de Flynn e Pessoa, a acumulação de despesas com pagamentos em atraso

---

<sup>58</sup> AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e credibilidade orçamentária, cit., p. 588.

<sup>59</sup> TCU – Acórdão 1.039/2006 (Processo n. 007.465/2005-0), Plenário, rel. Min. Valmir Campello, data da sessão: 28/06/2006.

<sup>60</sup> “The accumulation of expenditure arrears by governments can have a serious negative effect on the domestic economy. Control and clearance of arrears have been priority in almost all IMF-supported programs over the past decade” (FLYNN, Suzanne; PESSOA, Mario. *Prevention and management of government expenditure arrears*. Technical notes and manuals. Washington: International Monetary Fund, 2014, p. 5).

pode gerar sérios efeitos negativos na economia doméstica das nações, tendo o controle e a transparência dos atrasos sido considerados prioridades em quase todos os programas apoiados pelo Fundo.

Não é por acaso que Aquino e Azevedo<sup>61</sup> chamam a atenção para o fato de que “apesar do uso abusivo de RPNP ser alertado tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto pela Controladoria Geral da União (CGU), seu volume no governo federal já começa a competir com o próprio orçamento”<sup>62</sup>.

A questão passa, necessariamente, pela necessidade de um planejamento governamental e orçamentário eficiente e transparente, consubstanciado por premissas de governança pública que assegurem uma administração voltada aos interesses da sociedade e, acima de tudo, sustentável.

Esclarece Camargo<sup>63</sup> que:

A boa administração dos recursos públicos constitui-se também em verdadeiro direito fundamental decorrente do princípio republicano, qual seja, o direito republicano de que a gestão financeira do Estado seja permanentemente voltada aos interesses da sociedade, envolvendo eficiência, transparência, monitoramento, controle, prestação de contas, responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos e participação social.

O que se extrai das reflexões postas neste artigo é que a boa, eficiente e planejada gestão pública não se mostra incompatível com o instituto dos restos a pagar enquanto mecanismo flexibilizador da rigidez da anualidade orçamentária e, em consequência, com a extensão da vigência dos contratos administrativos para além do exercício financeiro em que celebrado, desde que o empenho tenha sido integral e, principalmente, que os restos a pagar tenham sido lastreados financeiramente, evitando-se as condutas irresponsáveis de usar tal instituto como

---

<sup>61</sup> AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e credibilidade orçamentária, cit., p. 588.

<sup>62</sup> A Secretaria do Tesouro Nacional divulgou em janeiro deste ano “o Relatório de Restos a Pagar (RAP) referente a 2018. Foi inscrito para o exercício o estoque de R\$ 155,0 bilhões de RAP, o que representa um aumento de R\$ 6,8 bilhões (4,6%) em relação à inscrição ocorrida em 2017 (R\$ 148,2 bilhões). O aumento decorre basicamente do crescimento de 11,7% de novas inscrições. Embora o estoque de RAP tenha crescido, ele corresponde a 7,0% do orçamento, o terceiro menor percentual desde 2008”. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-publica-o-relatorio-de-restos-a-pagar-de-2018>. Acesso em: 30 jul. 2018.

<sup>63</sup> CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. In: CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 772.

manobras postergadoras da quitação da obrigação e, acima de tudo, de respeito à boa-fé que deve nortear os contratos administrativos, como expressão máxima do princípio constitucional da moralidade administrativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das colocações postas no presente texto, pode-se chegar às seguintes ilações relevantes:

- 1) O prazo dos contratos administrativos disciplinado no *caput* do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993 é de natureza orçamentária, típica norma de Direito Financeiro e, como tal, deve ser interpretada também à luz do referido ramo do Direito, sistematicamente com as normas da Lei n. 4.320/1964 e outras normas de caráter orçamentário;
- 2) A norma do artigo 57, ao vincular a duração dos contratos administrativos aos seus respectivos créditos orçamentários, não deve induzir à ideia de que a vigência contratual, se não corresponder às exceções de algum dos seus incisos, restringe-se ao exercício financeiro, pois o crédito orçamentário com este não se confunde, não obstante viger dentro do exercício;
- 3) O sistema político brasileiro não veda a celebração de contratos administrativos em um exercício financeiro e que estenda sua vigência ao exercício subsequente, fora das exceções do artigo 57, desde que a despesa contratual tenha sido integralmente empenhada no exercício em que contraída, viabilizando-se sua inscrição em restos a pagar, nos moldes do artigo 36 da Lei n. 4.320/1964;
- 4) A inscrição em restos a pagar não processados tem seus efeitos mantidos na vigência do novo ano orçamentário, posto que constitui mecanismo de flexibilização ou redução da rigidez da anualidade orçamentária, não comprometendo os créditos orçamentários do novo exercício, o que viabiliza a vigência contratual neste período, de modo a possibilitar a execução do objeto pactuado e, por fim, a liquidação e o pagamento;
- 5) Na disciplina dos restos a pagar não processados, é preciso que a segurança jurídica referente aos prazos dos pactos contratuais da Administração Pública seja observada, mormente pelo fato de que os prazos contratuais constituem cláusula obrigatória nos contratos administrativos.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

- ALVES, Diego Prandino. *Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal*. Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, 2011.
- AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e credibilidade orçamentária. *RAP – Revista de Administração Pública*. RJ, 51(4), p. 580-595, jul./ago. 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. In: CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. Tese de Titularidade. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2017.
- CONTI, José Mauricio. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. In: CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. 2009. 287f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FEIJÓ, Paulo Henrique; ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio. *Gestão de finanças públicas*. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. v. I.
- FLYNN, Suzanne; PESSOA, Mario. *Prevention and management of government expenditure arrears: technical notes and manuals*. Washington: International Monetary Fund, 2014.
- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1970. v. I.
- FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2015. v. I e II.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2015.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese de Titularidade. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2014.

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.
- LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016. *E-book*.
- MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2000/2001.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973.
- SLOMSKI, Valmor; PERES, Ursula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. *In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011
- TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.



## **PARTE 2**

Dívida pública, planejamento  
e intergeracionalidade



# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

## **José Mauricio Conti**

Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP-SP.  
Mestre, Doutor e Livre-docente pela Faculdade de Direito da USP.  
Juiz de Direito em São Paulo.

## **Gabriel Loretto Lochagin**

Professor de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade  
de Direito da USP-RP. Mestre e Doutor pela Faculdade de Direito da USP.

---

## SUMÁRIO

---

Introdução – 1. A gestão da dívida pública – 2. A dívida pública no orçamento brasileiro – 3. A dívida pública no sistema de planejamento orçamentário da administração pública – 4. Síntese conclusiva – Referências.

## INTRODUÇÃO

A dívida pública brasileira é uma questão central no âmbito das finanças públicas, e sua dimensão a coloca em um patamar de importância que exige tratamento diferenciado no que tange à sua gestão. E torna imperativo que seja abrangida pelo sistema de planejamento governamental, sem o que informações essenciais para estabelecer os objetivos a serem traçados e o caminho a ser percorrido para atingi-los fiquem empobrecidos e comprometam o sistema de planejamento.

No entanto, vê-se não estar a dívida pública adequadamente inserida no sistema de planejamento governamental, especialmente em seu aspecto orçamentário. As leis que consolidam o sistema de planejamento orçamentário da administração pública não trazem as informações necessárias e suficientes para um dos itens mais significativos na gestão das finanças públicas atualmente.

Um déficit de transparência que exige ser mais bem estudado.

De modo geral, já foi suficientemente enfatizada a necessária articulação entre planejamento plurianual e orçamento para boa parte das despesas governamentais – ainda que o cotidiano da gestão pública seja tão descontraído das previsões normativas que muito haja a ser feito na prática. Mesmo que todos os entes federativos cumpram seus deveres constitucionais de elaboração de todas as leis orçamentárias, a adesão das previsões e da execução orçamentárias aos programas plurianuais fica muito aquém de qualquer nível aceitável, dado o crônico problema do planejamento governamental no país. Quando se trata da dívida pública, no entanto, há ainda uma dificuldade adicional: sequer existem as previsões plurianuais com as metas e diretrizes para o orçamento financeiro, referente aos pagamentos dos compromissos oriundos da dívida.

Apenas como cogitação, seria possível argumentar que os compromissos financeiros devem ser atendidos à medida que têm seus prazos vencidos, o que tornaria inócuo que o PPA traçasse metas para os desembolsos orçamentários com a dívida. Esse é um ponto de vista equivocado, lançado apenas para mostrar a natureza do problema. Equivocado porque parte do pressuposto de que o planejamento poderia prever metas a menor, ou seja, abaixo do fluxo necessário para satisfazer os credores. Não é apenas para isso que servem o planejamento e a gestão da dívida. Ao contrário, a perspectiva de prazos médio e longo contribui não apenas para organizar os desembolsos como também para oferecer condições de que o Estado tome diversas decisões financeiras relevantes. Por exemplo: qual deve ser a estrutura de maturidade dos títulos públicos? Quando convém emitir títulos indexados? Qual deve ser, enfim, a composição da dívida pública? Essas e outras decisões relativas ao *benchmarking* da dívida pública brasileira apenas podem ser adequadamente tomadas tendo em vista as metas para o endividamento, tanto em seus níveis como nos tipos das obrigações que os compõem.

Apenas, portanto, com planejamento adequado é que é possível exercer alguma forma de previsão estratégica e operacional sobre o volume, a composição e o cronograma de pagamentos da dívida pública. Essas decisões pertencem não apenas ao universo do curto prazo mas, sobretudo, ao planejamento de vigência mais longa. Como já destacado em trabalho sobre a gestão da dívida pública federal, há uma necessária articulação entre as políticas econômicas estruturais sobre os níveis de endividamento e as decisões orçamentárias de médio e curto prazos<sup>1</sup>.

O orçamento desempenha, com relação à dívida, função que vai além do registro contábil. Dadas as diversas funções do orçamento, não seria de se supor que as dotações para o serviço dos compromissos financeiros escapassem a esse caráter multifacetado, que confere às leis orçamentárias não apenas o aspecto técnico, mas o de instrumentos de planejamento<sup>2</sup>. A previsão dos fluxos de recursos para os encargos do crédito público é uma decisão financeira que parte de diagnósticos e, sobretudo, indica objetivos relacionados ao financiamento do Estado. Esses objetivos se referem à continuação das fontes de financiamento (a partir da segurança quanto às previsões de pagamento) e, se bem geridos, controlam os riscos envolvidos e instrumentalizam as decisões sobre a composição do endividamento. Trata-se, dessa forma, de decisão de preservação do crédito público e de controle de cenários variáveis de risco.

Essas decisões fazem parte da gestão da dívida pública. Analisando-se os custos e o ambiente das decisões, o planejamento orçamentário do setor público é viável mediante a adequada gestão da dívida. Do contrário, dada a forte participação dos encargos financeiros nas despesas do setor público, a falta de planejamento sobre esses cenários poderia tornar o orçamento excessivamente vulnerável à conjuntura e a eventuais choques<sup>3</sup>. A atividade de gestão da dívida se ocupa de que os dados disponíveis sejam capazes de informar as decisões de política econômica e fazer com que a ação dos atores administrativos envolvidos se dê conforme os objetivos do plano de financiamento do setor público.

Conforme já especificado em outro trabalho, e em extensão ao que foi dito acima, um dos principais objetivos dos processos de gestão dos pagamentos da

---

<sup>1</sup> LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. *Revista da Universidade Federal de Passo Fundo*, v. 31, n. 3, set./out. 2017. p. 561-563.

<sup>2</sup> A respeito das funções do orçamento no atual contexto constitucional, ver LOCHAGIN, Gabriel. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 48-56.

<sup>3</sup> No orçamento de 2018 (Lei n. 13.587/2018), a despesa com o refinanciamento da dívida pública correspondeu a R\$ 1,16 trilhão, ou o equivalente a 32,37% das despesas autorizadas para a União.

dívida pública é preservar as condições necessárias para maximizar o interesse, atual e futuro, de investidores públicos e privados em oferecer capitais ao Estado interessado, além de definir o perfil da dívida e satisfazer as necessidades financeiras do Estado<sup>4</sup>. Essa definição parte daquela oferecida pelo Fundo Monetário Internacional, que qualifica a atividade de gestão da dívida pública como um processo de elaboração e execução de estratégias que tenham por fim “aumentar a quantidade requerida de financiamento, alcançar os objetivos de riscos e custos, e cumprir outros objetivos de gestão de dívida pública que o governo possa ter estabelecido, tais como desenvolver e manter um mercado eficiente para os títulos públicos”<sup>5</sup>.

## 1. A GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Desde um ponto de vista histórico, não é nova a ideia de que a gestão da dívida pública conta com uma institucionalidade própria, de forma a viabilizar o adequado planejamento de suas características e de seu montante. Com institucionalidade quer-se dizer que não foram poucos os casos em que se criaram estruturas administrativas próprias que pudessem realizar, com algum grau de autonomia, os objetivos de gestão da dívida. Na Suécia, o Departamento da Dívida Pública (*Rijksgälden*) existe desde 1789<sup>6</sup>. Ainda anteriormente, o Banco da Inglaterra começou a desempenhar essas mesmas funções em seu país<sup>7</sup>. Essa tradição administrativa não se tornou a regra geral, é verdade, muito embora tenha permitido analisar os impactos que a divisão funcional e o caráter técnico das decisões poderiam ter para a qualidade do financiamento público. Foi apenas na década de 1990 que as perspectivas de governança global levaram organismos multilate-

---

<sup>4</sup> LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público, cit., p. 561-563.

<sup>5</sup> No original, “[s]overeign debt management is the process of establishing and executing a strategy for managing the government’s debt in order to raise the required amount of funding, achieve its risk and cost objectives, and to meet any other sovereign debt management goals the government may have set, such as developing and maintaining an efficient market for government securities” (INTERNATIONAL MONETARY FUND; THE WORLD BANK. *Guidelines for public debt management*. Washington, D.C.: 2001, p. 2).

<sup>6</sup> Cf. DYSON, K. *States, debt and power: “saints” and “sinners” in European history and integration*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 381 e seguintes.

<sup>7</sup> Diversas práticas do Banco da Inglaterra, destinadas a manter o valor dos títulos públicos e facilitar sua circulação, permitindo ainda a tomada de massiva quantidade de crédito, foram extensamente analisadas já por SMITH, A. *The wealth of nations*. London: Bantam Classics, 2003 (1776). esp. p. 1159-1160.

rais, tais como o FMI, em âmbito global, e instituições comunitárias, como a União Europeia, a estabelecer boas práticas para seus membros, indicando parâmetros para o planejamento estratégico da dívida do setor público. Nisto, recuperaram algo da experiência de racionalização e transparência que instituições anglo-saxãs e escandinavas haviam perfilado séculos antes.

Um conceito-chave para compreender a técnica de racionalização da gestão da dívida pública é a profissionalização – etapa instrumental e anterior ao planejamento propriamente dito. Seria preciso criar condições para que o diagnóstico da situação posta pudesse amparar objetivos claros em instituições fortes, cuja autonomia decisória é respeitada e legitimada pelas autoridades políticas.

Para neutralizar as pressões de curto prazo do setor político, por exemplo, a recomendação é a de que a autoridade administrativa tenha autonomia para a parte operacional da gestão da dívida – lidar com os *dealers* primários, ou seja, as instituições financeiras habilitadas para subscrever diretamente as emissões do governo. Essa autonomia não impede que o poder de controle e supervisão hierárquicos se exerça por autoridade superior, apta a definir diretrizes de atuação. O órgão de gestão da dívida, no entanto, tem os meios à sua disposição para perseguí-las. É o caso do *UK Debt Management Office* (Reino Unido), da *Agence France Trésor* (França) e da *Deutsche Finanzagentur* (Alemanha)<sup>8</sup>.

Nos anos 1990, a defesa do planejamento governamental da dívida, mediante atuação de estruturas administrativas especializadas, visava neutralizar a ascendência de esferas políticas externas na execução de políticas econômicas definidas pelas autoridades constituídas. A definição macropolítica sujeita-se a determinados procedimentos que admitem, pela própria constituição democrática do Estado, a formulação conforme programas de governo. O objetivo, no entanto, seria fazer com que a perseguição desses objetivos pudesse se dar em ambiente de análise objetiva das condições de financiamento do Estado e de acordo com objetivos de equilíbrio mais amplo do que a lógica de curto prazo permitiria. Questões como a avaliação de risco e a fragmentação do poder decisório – incapaz de integrar formas consistentes – impactavam a qualidade das políticas da dívida e, muitas vezes, forneciam informações ruins para a estimativa das dotações orçamentárias ao serviço da dívida, com a simulação de custos menores do que aqueles necessários para a manutenção das condições de crédito<sup>9</sup>.

Nesse sentido,

---

<sup>8</sup> Novamente, ver DYSON, K. *States, Debt and power*, cit., p. 381 e seguintes.

<sup>9</sup> WHEELER, G. *Sound practice in sovereign debt management*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004. p. 2.

[a] importância de se adotar boas práticas na gestão da dívida pública como meio para assegurar, ou ao menos não afetar, a estabilidade macroeconômica se tornou clara especialmente após a ocorrência de vários eventos que atingiram adversamente os mercados emergentes no final da década de 1990. Nesse debate, é central a necessidade de se desenhar estratégias adequadas e coerentes para a administração da dívida que levem em conta, dentre outros elementos, a composição ótima da dívida no longo prazo, os riscos inerentes a tais estratégias e o compromisso com o desenvolvimento do mercado de dívida<sup>10</sup>.

As atividades de gestão da dívida podem ser divididas em executivas e operacionais. A *gestão executiva da dívida pública* é a etapa em que se definem as “regras do jogo” pelos níveis mais altos, algo que pode ser feito pelo órgão central. Nesse patamar de decisão, são dadas as direções para a organização das políticas relativas à dívida no contexto da política econômica geral, levando-se em conta as implicações fiscais, monetárias, cambiais e creditícias. Sua dimensão é, portanto, macroeconômica e macroadministrativa.

A gestão executiva desdobra-se, ainda, em três dimensões<sup>11</sup>:

- a) Função regulatória: definição do ambiente legal em que se desenvolvem as atividades de coordenação, registro, análise, controle e operação, a partir de fluxos de informação satisfatórios. O principal objetivo dessa função é definir com clareza as responsabilidades organizacionais, as regras e os procedimentos das unidades de gestão.
- b) Função política: diz respeito à formulação da política da dívida pública, bem como das estratégias a serem seguidas em conjunto com as demais políticas econômicas do país. Exemplo de definição política estratégica é definir quais setores deverão ter acesso a financiamento externo, assim como traçar metas de limite máximo para categorias de endividamento (como, v.g., o externo). O objetivo dessa função é definir, de forma equilibrada e sustentável, a estratégia nacional de endividamento.
- c) Função de mobilização dos recursos humanos: como se trata de atividade altamente especializada, a regulação e a definição de políticas da

---

<sup>10</sup> ALVES, Luiz Fernando; SILVA, Anderson Caputo. Planejamento estratégico da dívida pública federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009. p. 149.

<sup>11</sup> De acordo com a classificação de BORRESEN, Pal; COSIO-PASCAL, Enrique. *Role and organization of a debt office*. New York: UNCTAD, 2002. p. 4-6.

dívida exigem recrutamento e treinamento adequado de servidores capacitados, bem como, em algumas situações, a contratação e a supervisão de consultores externos com *expertise* em áreas específicas – principalmente quando se tratar de operações com novos instrumentos dos mercados financeiros ou atividades de auditoria. Mais amplamente, diz respeito também à provisão dos recursos materiais necessários. O objetivo dessa função é prover a atividade de gestão da dívida dos meios e do pessoal necessários.

A gestão operacional da dívida pública, por sua vez, realiza as atividades de execução das diretrizes e objetivos definidos pelos órgãos de gestão executiva. Essa atividade do “dia a dia”<sup>12</sup> envolve funções de registro, análise, controle e operação.

- a) Função de registro: trata-se da coleta e registro de informações, uma das frequentes fontes de baixa qualidade na gestão da dívida, pois muitas dessas informações podem ser pouco acuradas ou desatualizadas. Essa função também é conhecida como a atividade de *back office*, que oferece o fluxo de dados necessário para a adequada definição de políticas de endividamento.
- b) Função de análise: fornece elementos de análise das informações registradas pelo órgão de *back office*. A partir da agregação de dados, utiliza-se deles para definir as melhores opções de endividamento. Também é responsável, em nível desagregado, pelo exame dos instrumentos específicos de endividamento, ou outros elementos importantes dos títulos públicos, como os prazos de maturidade. Essa é a atividade de *middle office*, ao qual compete a análise das diferentes possibilidades relativas ao endividamento e aos seus instrumentos, bem como a manutenção ou modificação dos instrumentos financeiros adotados em determinado momento.
- c) Função de operação: divide-se em três fases, que são as de negociação, utilização dos empréstimos e serviço. A negociação tem lugar anteriormente à contratação e busca atingir os objetivos definidos na estratégia financeira a partir das funções analíticas do *middle office*. A negociação é entabulada tanto em relação a empréstimos novos como à reestruturação da dívida antiga. Também é conhecida como atividade de *front office*, que atua para obter as transações do portfólio da dívida em condições estratégicas. A utilização dos empréstimos e o serviço da dí-

---

<sup>12</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. *External debt statistics: guide for compilers and users*. Washington, D.C.: 2003. p. 203.

vida, por sua vez, são funções desempenhadas pelo orçamento público, que serve de instrumento de definição sobre a aplicação dos recursos obtidos mediante financiamento e sobre os pagamentos dos compromissos assumidos.

A divisão orgânica da gestão da dívida brasileira (isto é, a repartição de competências entre os órgãos que fazem a gestão da dívida) atende à categorização acima, embora não haja órgãos de gestão com a independência formal conferida aos *debt offices* de outros países, também citados.

As instituições acima encontram-se organizadas no âmbito do Poder Executivo, e a prática internacional se reflete em órgãos próprios construídos em cada administração nacional. Relevante também é a institucionalização do processo decisório acerca do endividamento público, tornando-o democrático e transparente, para o que se faz necessária a participação do Poder Legislativo, não ficando as decisões concentradas exclusivamente no âmbito do Poder Executivo

A responsabilidade orgânica pela gestão da dívida no Brasil situa-se, em âmbito federal, na estrutura do Ministério da Economia (anteriormente Ministério da Fazenda), que exerce a função de órgão central. As funções executivas são desempenhadas ainda pelos órgãos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) responsáveis: a Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv), a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (Cogep), e a Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip). Esse padrão divide as funções administrativas em três partes funcionalmente distintas: *front office*, *middle office* e *back office*. Em conjunto com a Subsecretaria da Dívida Pública, os três órgãos compõem o Comitê de Gerenciamento da Dívida Pública.

De grande relevância para a gestão da dívida pública é o Acórdão n. 1.798/2015, do Tribunal de Contas da União, que teve por objeto “produzir e estruturar o conhecimento sobre os processos de gestão da dívida pública, conhecer os seus gargalos, riscos associados e elaborar uma matriz de auditoria com ações de controle a serem realizadas no curto e médio prazo”<sup>13</sup>.

Os elementos de controle de riscos e custos relacionados à gestão da dívida são realçados pelo TCU como intrínsecos ao seu processo de planejamento. *In verbis*,

[a] gestão da dívida pública é um processo complexo que envolve a criação e implementação de uma estratégia para a gestão prudente da dívida do governo, a fim de atender às suas necessidades de financiamento, bem como

---

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.798/2015-Plenário*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015.

a definição de objetivos de custo e risco, e quaisquer outros objetivos relacionados, tais como desenvolvimento e manutenção de mercados eficientes para os títulos do governo<sup>14</sup>.

Nessa decisão, que teve como objetivo “produzir e estruturar o conhecimento sobre os processos de gestão da dívida pública, conhecer os seus gargalos, riscos associados e elaborar uma matriz de auditoria com ações de controle a serem realizadas no curto e médio prazo”, foram identificados riscos relevantes à gestão da dívida pública federal. São os seguintes:

- R1 – risco de irregularidade e ineficiência causada pelos repasses ao BNDES;
- R2 – risco de aumento do endividamento em decorrência do excesso de empréstimos ao setor elétrico;
- R3 – risco de liquidez em decorrência do curto prazo médio de maturação da dívida;
- R4 – risco de sustentabilidade provocado pelo alto custo do serviço da dívida;
- R5 – risco de liquidez causado pela grande concentração de títulos com vencimento em “cabeça” de trimestre (janeiro, abril, julho, outubro);
- R6 – risco de impacto financeiro relevante causado por falhas na apropriação e na gestão de passivos contingentes;
- R7 – risco de transparência devido à falta de consolidação e quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de “esqueletos” da dívida que, se somados, podem impactar a dívida total;
- R8 – risco de sustentabilidade e de crédito pela falta de superávit primário suficiente para diminuir a proporção dívida bruta/PIB<sup>15</sup>.

Nesse sentido, a definição dos *benchmarkings* deve passar por processo de planejamento em que a distribuição das tarefas entre os órgãos de gerenciamento deve ser delimitada o suficiente para atribuir responsabilidades claras, mas também deve se integrar para avaliar os requisitos precisos de manutenção do financiamento do setor público em condições ótimas<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.798/2015-Plenário*, cit., parágrafo 27.

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.798/2015-Plenário*, cit., p. 30.

<sup>16</sup> Além do mencionado acórdão, outros casos de atuação do TCU em vista do controle da gestão da dívida federal são analisados em LOCHAGIN, Gabriel; MOUTINHO, Donato. Controle

## 2. A DÍVIDA PÚBLICA NO ORÇAMENTO BRASILEIRO

No caso brasileiro, o financiamento orçamentário da dívida tem diversos objetivos concomitantes, como já ressaltado em texto anterior<sup>17</sup>. Entre esses objetivos está a previsão de recursos orçamentários para o serviço da dívida pública com diversos objetivos concomitantes: a redução de prazos concentrados de maturidade; a otimização da vida média da dívida pública; a redução do custo dos empréstimos; a substituição gradual da dívida externa reestruturada; a abertura dos mercados e o desenvolvimento dos mercados de títulos públicos.

No Brasil, o principal instrumento de planejamento da dívida pública é o Plano Anual de Financiamento (PAF), que divulga tanto para a sociedade como para os responsáveis oficiais as ações do Tesouro. Sua periodicidade é anual e se trata, atualmente, de documento central para as diretrizes e os objetivos da dívida pública federal.

É, de fato, no PAF que se evidencia o plano estratégico do setor público para cumprir as finalidades da gestão da dívida pública federal, de forma a cumprir

(...) o papel de reduzir as incertezas quanto à gestão da dívida pública e possíveis implicações nas tomadas de decisões dos distintos agentes econômicos. A estratégia de financiamento é estruturada com o objetivo de redução de custos no longo prazo, concomitantemente à manutenção de níveis prudentes de risco. Para tanto, almeja-se uma composição bem diversificada para a DPF, preferencialmente com maior proporção de títulos remunerados por índices de preços e prefixados de prazos mais longos, embora o balanço entre custos e riscos no curto prazo comporte presença relevante para os instrumentos com juros flutuantes nas emissões da dívida mobiliária<sup>18</sup>.

Entre as diretrizes para a política econômica voltada à dívida interna encontra-se, explicitamente, “o aperfeiçoamento da composição da DPF, a estratégia contempla a emissão de títulos prefixados (LTN e NTN-F) e títulos remunerados por índice de preços (NTN-B). A emissão de NTN-B corrobora também com a

---

da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul.-dez. 2017.

<sup>17</sup> LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público, cit., p. 575.

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2019*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019, p. 4.

diretriz de alongamento da DPF, uma vez que estes títulos possuem, em média, prazos mais longos”<sup>19</sup>.

Com relação à dívida externa, prevê-se

(...) a política de atuação qualitativa no mercado externo, com o objetivo de consolidar curvas de financiamento externas líquidas e eficientes, que possam servir de referência para o setor corporativo. Atualmente, a dívida soberana brasileira apresenta pontos de referência em dólar, euro e real. Para o aprimoramento da curva de juros externa, o Tesouro Nacional mantém o programa de resgate antecipado de títulos, podendo atuar ainda por meio de outras operações de gerenciamento do passivo externo, com vistas a retirar do mercado títulos menos eficientes. Dessa forma, o Tesouro contribui para o desenvolvimento da estrutura a termo de taxas de juros não apenas no mercado doméstico, mas também no mercado externo, em linha com as diretrizes da DPF<sup>20</sup>.

Além do PAF, devem ser apontados, como instrumentos de planejamento e transparência da gestão da dívida, o Relatório Anual da Dívida Pública, que traz a análise daquilo que foi realizado nesse âmbito durante o exercício, o Relatório Mensal da Dívida Pública, o qual apresenta dados sobre a composição da dívida pública federal, o Cronograma Mensal de Emissões, publicado mensalmente para divulgar as datas de liquidação e de realização dos leilões, e os Informes da Dívida e outros documentos ocasionais, com informações relevantes julgadas oportunas quando seja necessário expô-las.

Esses objetivos se traduzem, em algum momento, na definição do serviço das obrigações financeiras, feita tanto na fase de elaboração quanto na de execução do orçamento público. Como já afirmado,

(...) na fase de elaboração, durante a previsão das despesas financeiras de acordo com as metas de resultado relacionadas ao serviço da dívida, ou seja, a partir da definição do montante a ser adimplido da dívida pública de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e as previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal. Durante a fase de execução, por sua vez, o planejamento estratégico ocorre de acordo com o Plano Anual de Financiamento, divulgado em janeiro de cada ano, que permitirá o acompanhamento da execução orçamentária conforme as diretrizes, estratégias

---

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2019*, cit., p. 11.

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2019*, cit., p. 14.

e metas nele estabelecidas, orientando a necessidade de geração de receitas pela emissão de títulos<sup>21</sup>.

Caso as dotações se mostrem insuficientes, seu reforço se dá pelos mecanismos usuais de flexibilização, com os recursos oriundos das fontes permitidas para os créditos adicionais<sup>22</sup>, com a exigência de que sejam compatíveis com as metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Aliás, a LDO contém previsões relativas ao serviço da dívida pública. Cabe-lhe estabelecer prioridades para a aplicação dos recursos obtidos mediante operações de crédito, orientando as despesas que serão atendidas pelas emissões de títulos públicos.

Com relação à classificação das despesas financeiras no orçamento, utilizam-se distintos critérios, que identificam o responsável pela programação (critério institucional), a finalidade dos recursos (critério programático), a ação do governo a ser executada (critério funcional) e o efeito econômico da despesa (critério da natureza da despesa).

As unidades administrativas responsáveis pela execução do orçamento da dívida pública se apresentam com algumas particularidades, pois a noção administrativa mais comum de “órgão” difere da concepção orçamentária e financeira nesse aspecto; ou, dito melhor, os órgãos com competência para gerir a dívida pública não necessariamente coincidem com aqueles orçamentariamente identificados com a realização das despesas<sup>23</sup>. Isso porque, no caso da destinação de recursos relativos à dívida, os órgãos responsáveis têm grau maior de abstração do que aquele usualmente identificado com setores estruturados da administração pública que concentram determinadas competências. Não é o único caso, havendo outros em que o orçamento prevê como órgãos as “Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios” e a “Reserva de Contingência”, tratando como uma estrutura administrativa aquilo que mais se aproxima da própria atividade da Administração. Sua apresentação separada, no entanto, revela maior transparência dessas despesas, que ficariam em meio a outras caso fossem incluídas sem destaque. No caso da dívida pública federal, as despesas com o serviço da dívida

---

<sup>21</sup> LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público, cit., p. 577.

<sup>22</sup> De acordo com o art. 43, § 1º, são o superávit financeiro, o excesso de arrecadação, os resultantes da anulação total ou parcial de outras dotações e o produto de operações de crédito autorizadas.

<sup>23</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta definição suficientemente ampla de órgão que não necessariamente os identifica com um conjunto de competências. Assim, “órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado” (*Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 140).

destinadas a amparar programas setoriais são designadas aos respectivos ministérios, mas todas as outras são incluídas em dois órgãos sob a supervisão do Ministério da Economia: os “Encargos Financeiros da União (EFU)” e o “Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal”, cujas despesas são executadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A classificação funcional, por sua vez, identifica as áreas de realização das despesas (por exemplo, saúde), e têm sua divisão em funções e subfunções já previamente determinadas. Aqui também há uma particularidade orçamentária, pois há, para as despesas que não geram diretamente um bem ou serviço (tais como educação e transportes, novamente a título de exemplo), uma função abstrata, a dos “Encargos Especiais”. Nela se incluem obrigações financeiras diversas, como as subfunções “Refinanciamento da Dívida Interna” e “Refinanciamento da Dívida Externa”, dentre outras.

A classificação programática apresenta nível maior de agregação das ações do governo, de forma a mostrar determinado resultado, e aqui se tem uma integração própria do orçamento ao planejamento estabelecido em programas plurianuais. De acordo com o sistema de classificação dos programas, eles se subdividem em projetos, atividades e operações especiais.

Projetos são os instrumentos de programação para alcançar os objetivos de um programa, a partir de operações limitadas no tempo e das quais resulte um produto final que expanda ou aperfeiçoe a ação do governo; já as atividades também são instrumentos de programação para alcançar os objetivos de um programa, com a diferença de que envolvem operações contínuas e permanentes necessárias para a manutenção da ação do governo<sup>24</sup>. Por sua vez, das operações especiais constam despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo e das quais não resulta um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

É justamente nessa categoria que são incluídos os programas orçamentários da dívida pública, permitindo-se localizar diversas finalidades do seu pagamento.

A classificação pela natureza admite, ainda, que se conheçam os efeitos econômicos das despesas a partir da categoria econômica (corrente ou de capital), dos grupos da despesa, da modalidade de aplicação e outras classificações menores, tais como os elementos e outras menores. De acordo com previsão do art. 13 da Lei n. 4.320/64, o pagamento de juros e demais encargos da dívida pública são classificados como despesas correntes. De fato, as leis orçamentárias preveem

---

<sup>24</sup> Ver Portaria n. 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além disso, GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 97.

como grupo das despesas correntes justamente os “Juros e Encargos da Dívida”. A seu turno, as despesas de capital incluem os gastos com a amortização da dívida, que por sua vez incluem despesas com o pagamento do principal e com o refinanciamento.

Também as receitas obtidas com as operações de crédito recebem tratamento orçamentário específico. No caso da dívida pública federal, as receitas originadas de operações de crédito (façam parte da dívida mobiliária ou contratual) são classificadas como receitas de capital, pelo critério segundo a natureza. Sob o Código 2.0.0.0.00.00 (Receitas de Capital) encontram-se tanto as “Operações de Crédito” (2.1.0.0.00.00) como a “Amortização de Empréstimos” (2.3.0.0.00.00).

Segundo a fonte dos recursos, agrupam-se as receitas de acordo com sua destinação, isto é, com determinada finalidade definidas pelo orçamento ou por outra determinação legal. O vínculo estabelecido entre a receita e o atendimento de determinadas finalidades é, assim, estabelecido pela identificação da fonte dos recursos no orçamento. Em nível maior de abrangência, essas destinações podem ser classificadas como *primárias*, quando seu montante é dirigido ao resultado primário, e *não primárias* ou *financeiras*, quando não incluídas nesse cálculo. As receitas financeiras são aquelas provenientes das operações de crédito, das aplicações financeiras e dos juros; outras receitas, como as tributárias e as originadas do exercício de atividade econômica não financeira pelo Estado (como as receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços), são classificadas como primárias.

Tradicionalmente, as fontes destinadas de forma usual ao pagamento da dívida pública federal são previstas, no orçamento, como os “Recursos Ordinários” (100), os “Recursos de Concessões” (129) e os “Dividendos de Empresas Estatais” (197), os quais compõem o cálculo do superávit primário do governo federal; o “Resultado Positivo do Banco Central” (152), transferido ao Tesouro assim que aprovado pelo Conselho Monetário Nacional; o “Retorno de Refinanciamento de Dívida de Médio e Longo Prazos” (159), que diz respeito aos pagamentos de outros entes da federação ou de empresas estatais, originados do endividamento assumido perante o governo federal quando da renegociação da dívida externa; a “Reforma Patrimonial – Alienação de Bens” (162) e o “Retorno de Refinanciamento da Dívida de Estados e Municípios” (173), este último proveniente de pagamentos de estados e municípios ao governo federal, originados da renegociação de suas dívidas internas no âmbito do programa de renegociação de 1997; a “Remuneração da Conta Única” (188); e, finalmente, os “Recursos do Fundo de Amortização da Dívida” (197), provenientes da venda de ações ou quotas de empresas públicas sem transferência do controle acionário.

Vê-se, do quadro exposto, que a contabilização da dívida no orçamento público não é simples, e essa complexidade tende a obscurecer os dados relacionados à mensuração e à própria gestão da dívida pública.

### 3. A DÍVIDA PÚBLICA NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dos aspectos que se pretende destacar nesse texto, e cujo aperfeiçoamento se mostra necessário em matéria de endividamento público, é o do planejamento da dívida pública, especialmente no seu aspecto orçamentário.

Há instrumentos recentes que indicam a preocupação com a questão, com especial ênfase para o Plano Anual de Financiamento, ao qual já se fez referência e que voltará a ser analisado. Trata-se de documento que abrange o planejamento da dívida pública em seu aspecto mais amplo, estabelecendo as diretrizes estratégicas para o financiamento de médio e longo prazo da dívida pública federal. Falta, contudo, uma referibilidade mais clara e precisa nas leis orçamentárias de planejamento, tornando precário o respaldo jurídico dessas informações, e tornando falho o sistema de planejamento orçamentário da dívida pública<sup>25</sup>.

O Plano Anual de Financiamento – PAF é elaborado no Ministério da Economia pela Secretaria do Tesouro Nacional – portanto, no âmbito do Poder Executivo Federal, sem a participação do Poder Legislativo. Trata-se, por conseguinte, de documento não sujeito ao crivo do Poder Legislativo, e, embora destinado a cumprir a função de dar transparência à gestão da dívida, o fato de ser elaborado unilateralmente, sem parâmetros legais que o regulem, faz dele um instrumento por demais frágil para cumprir o papel que lhe cabe de conferir segurança jurídica, transparência e credibilidade à sociedade e aos agentes econômicos e sociais<sup>26</sup>.

O controle praticamente absoluto da Secretaria do Tesouro Nacional na gestão da dívida pública, especialmente sobre o seu planejamento, afasta o controle democrático sobre uma das mais expressivas e relevantes despesas públicas, aliando o Poder Legislativo das decisões a esse respeito.

Além do déficit de transparência, temos também um déficit democrático cuja permanência não se justifica na atual conjuntura e no sistema vigente de planejamento, gestão e controle da atividade financeira do Estado.

A participação do Poder Legislativo no planejamento da dívida pública hoje praticamente se restringe à aprovação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, da meta anual de resultado nominal e primário da dívida pública para o exercício

---

<sup>25</sup> Sobre a delimitação dos conceitos de planejamento governamental e planejamento orçamentário, ver CONTI, José Mauricio. *Planejamento orçamentário da administração pública*. Tese (Titularidade) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2017. esp. p. 44-49.

<sup>26</sup> O TCU já chamou a atenção para essa deficiência ao evidenciar que sua publicação não é institucionalizada, não estando instituída por Portaria do Ministério da Fazenda (atualmente Ministério da Economia) (Acórdão n. 1.798/2015, p. 7, item 38).

seguinte e os dois subsequentes, tal como previsto no art. 4º, §§ 1º e 2º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Valores esses que não poderão mais ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo por ocasião da apreciação do projeto de lei orçamentária, em face da vedação constitucional do art. 166, § 3º, II, *b* (“As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessário, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre serviço da dívida”). Embora essa decisão seja de suma importância, torná-la uma das poucas em que o Poder Legislativo tenha participação é apenar o aspecto democrático das decisões em matéria de endividamento público.

O principal instrumento de planejamento orçamentário da administração pública é o Plano Plurianual – PPA, que tem sido historicamente omissivo nas questões relacionadas à dívida pública, como se pode constatar, omissões essas que agravam sobremaneira a questão do planejamento na gestão da dívida pública. E cabe ao PPA dispor sobre as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes (CF, art. 165, § 1º), entre as quais deveriam estar as despesas com amortização da dívida pública (Lei n. 4.320/64, art. 13), trazendo clareza e transparência sobre esses gastos, e submetendo-os ao controle financeiro institucional e social.

Nos programas contemplados pelo PPA Federal 2016-2019, apenas o Programa 2039 (“Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios”) traz alguma referência à questão da dívida pública, e mesmo assim com pouco interesse para os fins de se obter informações úteis e voltadas ao planejamento nessa matéria. O objetivo 1095 do referido programa, “Aprimorar a gestão de receitas e despesas para garantir o equilíbrio fiscal”, tem entre seus propósitos

Cumprir a meta de resultado fiscal para o Governo Central estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Meta 049N; Aprimoramento da gestão do endividamento público e gestão de haveres da União – Meta 057S; Minimização dos custos da dívida pública federal, mantendo seus riscos em níveis prudenciais – Meta 57U; e Realização regular de análises da sustentabilidade da dívida bruta e líquida do setor público, incluindo análise de sensibilidade e estresse – Meta 057X.

Ou seja, pouco colaboram para o conhecimento e definição do montante e dos rumos da dívida pública federal, não sendo por consequência um instrumento útil para essas finalidades.

E a dimensão do endividamento público é informação extremamente relevante para a condução dos rumos das finanças públicas, como o próprio governo reconhece: “O tamanho da dívida pública é essencial para se avaliar a saúde das

finanças públicas do país. Quando a dívida é demasiadamente elevada, o governo pode perder a capacidade de honrar seus compromissos e de manter as políticas públicas”<sup>27</sup>. Soma-se a isso a já conhecida e referida dificuldade em delimitar e mensurar a dívida pública, que o governo também reconhece precisa ser superada:

Mas, para se discutir o tamanho é preciso antes entender de que dívida estamos falando. No Brasil, há mais de um conceito e cada um deles tem sua relevância a depender da análise que estamos fazendo. Passemos aos principais. No Plano Anual de Financiamento trabalhamos com a Dívida Pública Federal (DPF). Esta abrange apenas a dívida do Governo Federal em mercado, incluindo os títulos da dívida interna (cerca de 95%) e os títulos e contratos da dívida externa. Essa dívida é emitida e controlada pelo Tesouro Nacional, que é responsável ainda por seu pagamento. Sua origem são os déficits públicos passados e presentes<sup>28</sup>.

O planejamento da dívida pública é, portanto, extremamente complexo, exigindo não somente sua conceituação e delimitação precisa como também o estabelecimento de critérios para sua mensuração, etapas ainda não satisfatoriamente vencidas, o que precede a necessária inserção nos instrumentos de planejamento orçamentário da administração pública. Atos indispensáveis para a transparência e o controle democráticos que se fazem necessários, e não só não podem prescindir da participação do Poder Legislativo na definição dos rumos e diretrizes, como também devem permitir o controle institucional e social dessa despesa extremamente expressiva do Estado.

A estratégia para o financiamento e sustentabilidade da dívida pública precisa ser submetida ao crivo do Parlamento, até para que seja cientificado dos riscos e também assuma por eles as responsabilidades decorrentes das decisões tomadas.

E não poucas. A forma de composição da dívida, os prazos, espécies e características dos títulos e respectivas formas de remuneração, juros, estratégias de alongamento e pagamento, retorno esperado e efetivo do lançamento de títulos no mercado, são apenas alguns exemplos das graves decisões que têm de ser tomadas pelos gestores da dívida pública, que envolvem alto grau de discricionariedade e riscos, que afetam as políticas monetária e fiscal, e não podem ser insuscetíveis de participação e controle parlamentar e social.

A trajetória da dívida pública, que depende de todos os fatores mencionados, é fundamental para o planejamento de médio e longo prazos das ações governa-

---

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2017*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. p. 39.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2017*, cit., p. 39.

mentais e assegurar sua sustentabilidade, com reflexos diretos no orçamento público, tornando imperiosa previsão orçamentária que os leve em consideração, e que não podem se restringir ao horizonte do curto prazo, sob pena de comprometer todo o sistema de planejamento orçamentário da administração pública.

Muitos países têm seus sistemas de gerenciamento da dívida pública submetidos anualmente a auditorias por órgãos independentes que apresentam seus relatórios ao Parlamento<sup>29</sup>, evidenciando a indispensabilidade dessa integração da dívida pública ao sistema de planejamento orçamentário e inclusão nas respectivas leis que o materializam.

#### 4. SÍNTESE CONCLUSIVA

Vê-se que a gestão e o planejamento da dívida pública estão em nítida evolução, com aperfeiçoamento de seus mecanismos de funcionamento e até mesmo transparência. No entanto, há ainda um forte déficit de institucionalização desses instrumentos, que no mais das vezes não estão materializados em documentos jurídicos adequados, e sequer previstos em lei. Portanto, deixam todo esse arcabouço fundamental para a gestão e controle de um dos mais relevantes aspectos da atividade financeira do Estado fragilizado sob o ponto de vista jurídico, gerando um déficit democrático e de transparência, causador de insegurança jurídica e falta de participação e controle por parte do Poder Legislativo e da sociedade.

#### REFERÊNCIAS

- ALVES, Luiz Fernando; SILVA, Anderson Caputo. Planejamento estratégico da dívida pública federal. *In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Org.). Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BEVILACQUA, Afonso; GARCIA, Márcio. Debt management in Brazil: evaluation of the real plan and challenges ahead. *International Journal of Finance and Economics*, v. 7, nº 1, p. 15-35, 2002.
- BLOMMENSTEIN, H.; TURNER, P. *In: OCDE. Interactions between sovereign debt management and monetary policy under fiscal dominance and financial instability. OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management*, Washington, D.C., n. 3, 2012.

---

<sup>29</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND; THE WORLD BANK. *Guidelines for public debt management: accompanying document*. Washington, D.C.: 2002, p. 27.

BORRESEN, Pal; COSIO-PASCAL, Enrique. *Role and organization of a debt office*. New York: UNCTAD, 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2015*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2017*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida Pública Federal: Plano Anual de Financiamento 2019*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.798/2015 – Plenário*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015.

CONTI, José Mauricio. *Planejamento orçamentário da administração pública*. Tese (Titularidade) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2017.

DYSON, K. States, *Debt and power: “saints” and “sinners” in European history and integration*. Oxford: Oxford University Press, 2014

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAVAZZI, Francesco; MISSALE. Public debt management in Brazil. *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C., n. 10394, mar. 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *External debt statistics: guide for compilers and users*. Washington, D.C.: 2003.

INTERNATIONAL MONETARY FUND; THE WORLD BANK. *Guidelines for public debt management*. Washington, D.C.: 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND; THE WORLD BANK. *Guidelines for public debt management: accompanying document*. Washington, D.C.: 2002.

LOCHAGIN, Gabriel; MOUTINHO, Donato. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul.-dez. 2017.

LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. *Revista da Universidade Federal de Passo Fundo*, v. 31, n. 3, set./out. 2017.

NOGUEIRA, Jozélia; CONTI, José Mauricio. Planejamento de longo prazo e a justiça intergeracional. *Revista Internacional Consinter de Direito*, n. VII, p. 217-2322, 2. sem. 2018.

PÁLSSON, Anne-Marie. Does the degree of relative risk aversion vary with household characteristics? *Journal of Economics Psychology*, v. 17, n. 6, p. 771-787, 1996.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. *In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira; MEDEIROS, Otávio Ladeira. Dívida pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.*

ROCHA, Karen de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da dívida pública federal. *In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira. Dívida pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.*

SANT'ANA, Wilma Luiza. *Orçamento da dívida pública: um novo enfoque. Brasília: ESAF, 1996.*

SILVA, Aline Dieguez B. de Menezes; MEDEIROS, Otávio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. *In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Org.). Dívida pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009. p. 101-128.*

SMITH, A. *The wealth of nations*. London: Bantam Classics, 2003 (1776).

WHEELER, G. *Sound practice in sovereign debt management*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

# **O PROBLEMA DA REPRESENTAÇÃO DAS FUTURAS GERAÇÕES NO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO: REPERCUSSÕES PARA O PRINCÍPIO JURÍDICO DE EQUILÍBRIO INTERGERACIONAL**

**Luis Felipe Vidal Arellano**

Mestre em Direito Penal e Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduado em Análise Econômica pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/USP) e MBA em Gestão Avançada de Finanças Públicas pela Fundação Dom Cabral (FDC). Foi Subsecretário do Tesouro do Município de São Paulo (2014-2018) e é atualmente Secretário de Fazenda Adjunto do Município de São Paulo.

## **SUMÁRIO**

Introdução – 1. Brevíssima discussão sobre regras e princípios – 2. Existe o princípio jurídico de equilíbrio intergeracional? – 3. O mecanismo de deslocamento dos gastos pelo endividamento – 4. A competição intergeracional como tragédia – Conclusões – Referências.

## INTRODUÇÃO

A teoria microeconômica confere ao sistema de preços um importante papel, qual seja o de mecanismo eficiente de alocação de recursos, conforme as preferências individuais. Por meio da sinalização do preço, os bens seriam alocados a cada um, conforme as suas preferências relativas. Um pressuposto de funcionamento deste sistema é que cada um pague por aquilo que consome, pressuposto este ausente quando se trata tanto de subsídios públicos quanto do diferimento dos custos e benefícios dos gastos públicos no tempo ou deslocamento desses custos e benefícios no espaço e no tempo. Nestes casos, pode ocorrer um descasamento entre aqueles cidadãos que financiam o gasto e aqueles que dele se beneficiam<sup>1</sup>.

O objetivo do presente trabalho é discutir o problema da representação das futuras gerações no endividamento público e a existência de um princípio jurídico de equilíbrio intergeracional. A partir dessa discussão, busca-se se situar o papel do direito financeiro no asseguramento dos interesses das futuras gerações, em face das ações das gerações presentes.

### 1. BREVISSIMA DISCUSSÃO SOBRE REGRAS E PRINCÍPIOS

O problema da sub-representação das futuras gerações em decisões envolvendo as aplicações de recursos do Estado e seus efeitos no longo prazo se insere

---

<sup>1</sup> FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. *A Economia Política do Endividamento Público em uma Federação: um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos*, p. 1: “A introdução do mecanismo do endividamento para financiar estes gastos acrescenta à consideração de equidade geográfica, a equidade intertemporal. Muitos dos bens e serviços que são providos pelos Estados e Municípios são despesas de capital que resultam em projetos que possuem uma vida útil, e que portanto, oferecem retomo à população durante todo esse período. A consideração de equidade intertemporal sugere que, para evitar o surgimento do ‘free rider’, o pagamento desses projetos deve ser efetuado durante o seu período de vida útil. Quando um projeto é integralmente financiado com dívidas, que são roladas indefinidamente, as gerações presentes se beneficiam do projeto, enquanto que as gerações futuras poderão ficar exclusivamente com as dívidas, caso a vida útil do projeto já tenha se esgotado.” E continua na página 8: “A discussão sobre endividamento mostra uma constante tensão existente entre as gerações presentes e futuras. As gerações futuras são naturalmente impossibilitadas de efetivamente se fazerem representar nas decisões tomadas pelas gerações presentes. Elas não, podem expressar as suas opiniões nem exercer o direito do voto e, conseqüentemente, não podem escolher os seus representantes. Devido a isso, existe uma tendência de que, na inexistência de um conjunto de leis que protejam os interesses das gerações futuras, os representantes políticos das gerações presentes transfiram uma pesada carga de dívida para aquelas gerações, com o intuito de obter ganhos políticos imediatos.”

na possibilidade que a dívida pública traz de deslocamento do tempo de custos e benefícios da ação financeira do Estado<sup>2</sup>.

Argumenta-se que o tempo de duração de um mandato político gera incentivos ao comportamento oportunista do governante, que tem o interesse de incorrer em déficits durante o seu mandato, para que sejam pagos futuramente, por outros mandatários. Há, porém, impedimentos a este comportamento de ordem econômica e institucional<sup>3</sup>.

Entre os impedimentos de ordem econômica, encontram-se as restrições impostas pelo próprio Mercado, que, presumivelmente, identifica esse comportamento como irresponsável diminuindo a demanda por títulos de dívida de um ente estatal com tal comportamento<sup>4</sup>. Encontra-se também a preocupação com a inflação como um óbice de mercado ao comportamento oportunista, visto que elevados déficits públicos poderiam ser futuramente custeados com receita de senhoriação, isto é, com emissão de moeda<sup>5</sup>, em prejuízo à toda economia.

Com relação aos impedimentos de ordem institucional, temos as regras jurídicas que impõem limites de endividamento, metas fiscais relacionadas a déficit, transparência da política de endividamento público, assim como as instituições

---

<sup>2</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, p. 69: “Qualquer decisão financeira, quer se trate de um a escolha de quais as necessidades a satisfazer por forma pública, quer dos meios a utilizar para tal satisfação tem, necessariamente, reflexos sobre as gerações futuras, não só porque altera a distribuição dos recursos disponíveis entre o sector público e o privado, como também pelas modificações que pode determinar no comportamento dos agentes económicos e que são susceptíveis de se repercutirem sobre o montante e a composição do património que esses agentes irão transmitir aos seus herdeiros.”

<sup>3</sup> GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*, p. 218: “... no cálculo político do governante, o horizonte de tempo relevante é o da sua permanência no cargo. É claro que, se não houvesse restrições, então os governos gerariam déficits altíssimos e se endividariam ad infinitum.”

<sup>4</sup> GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. *Idem ibidem*. “Quais são as restrições, então, que operam e limitam o déficit e o endividamento público? Há três que são relevantes. A primeira é o mercado. Para que haja uma dívida, é preciso que exista um credor. Um devedor que sistematicamente deixe de honrar seus compromissos, mais cedo ou mais tarde, enfrentará a hostilidade do mercado, que lhe negará o acesso a novas fontes de endividamento.”

<sup>5</sup> GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. *Idem ibidem*. “A segunda restrição é o risco de inflação: se o déficit for elevado e não houver como financiá-lo através da colocação de novos títulos, só restará ao governo a alternativa de fazer isso através da emissão monetária. Esta, porém, ao gerar uma expansão dos meios de pagamento muito superior ao aumento da quantidade de bens e serviços da economia, tenderá, mais cedo ou mais tarde, a se refletir no nível de preços.”

de controle perenes, tais como os tribunais de contas<sup>6</sup>. Nesta ordem de instrumentos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n. 101/2000) representa a pedra fundamental. Deixaremos, porém, de nos aprofundar sobre estes instrumentos, por não serem o objeto central do presente trabalho.

O objetivo central do presente trabalho é discutir o problema da representação das futuras gerações no endividamento público e a existência de um princípio jurídico de equilíbrio intergeracional. Para tanto, mostra-se essencial uma breve introdução ao tema jusfilosófico a respeito da divisão das normas jurídicas em regras e princípios, apenas com a finalidade de situar o leitor no arcabouço teórico utilizado neste trabalho.

Além de regras, o direito é composto por princípios, conforme a crítica de Ronald Dworkin ao positivismo jurídico predominante até a sua formulação jurídica. Tais princípios entram em cena, especialmente, diante dos chamados *hard cases* ou seja, dos casos para os quais as regras existentes na ordem jurídica não se amoldam de maneira perfeita, devendo o juiz julgar com base em valores<sup>7</sup>.

Segundo Humberto Ávila, os casos difíceis (*hard cases*) aparecem apenas na aplicação das regras, devido a avaliação da aplicação de uma determinada regra a um caso concreto, em razão da situação fática ser interpretada como amoldada a descrição da hipótese de incidência da norma, sem que, contudo, esta aplicação contribua para o atingimento da finalidade mediata da regra<sup>8</sup>. No caso dos princípios, por outro lado, ao intérprete caberia demonstrar argumentativamente a

---

<sup>6</sup> GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. *Idem ibidem*. “Finalmente, a terceira restrição é dada pelo conjunto de instituições em que se insere a implementação da política fiscal. Cabe esperar que sociedades com economias desenvolvidas, maior nível de bem-estar social, instituições maduras e certa dose de responsabilidade da parte dos seus dirigentes, criem mecanismos de contrapeso que entrem em ação se, em determinado momento, o déficit público se mostrar perigosamente elevado.”

<sup>7</sup> WACKS, Raymond. *Philosophy of law: a very short introduction*, p. 69: “Thus, for Dworkin, law consists not merely of rules, as Hart contends, but includes what Dworkin calls non-rules standards – principle and policies – in order to reach a decision. No rule of recognition – as described by Hart and discussed in the last chapter – exists to distinguish between legal and moral principles. Deciding what the law is depends inescapably on moral-political considerations.”

<sup>8</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, p. 97: “Se a construção conceitual do fato, embora corresponda a construção conceitual da descrição normativa, não se adequar a finalidade que lhe dá suporte ou for superável por outras razões, o ônus argumentativo é muito maior. São os chamados casos difíceis.”

correlação entre a conduta ou comportamento analisado e o estado de coisas perseguido pelo princípio<sup>9</sup>.

Esse abandono em relação à tese positivista da estrita separação entre Moral e Direito é decorrência da compreensão do Direito por Dworkin como uma atividade principalmente interpretativa, baseada na interpretação dos aplicadores do Direito a respeito do sistema político e de decisões de uma determinada comunidade<sup>10</sup>.

Princípios são imperativos de maximização, que podem conflitar com outros princípios, sem que um deles seja considerado inválido, ao contrário das regras. Também ao contrário das políticas, os princípios não remetem a objetivo a ser atingido, mas sim a um senso de justiça ou *fairness*<sup>11</sup>. A principal distinção entre princípios e regras consiste no fato de que os princípios remetem a um estado de coisas a ser atingido, ao passo que as regras são imediatamente descritivas de um comportamento a ser seguido, sendo apenas mediatamente finalísticas<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 98: “No caso dos princípios, o elemento descritivo cede lugar ao elemento finalístico, devendo o aplicador, em razão disso, argumentar de modo a fundamentar uma avaliação de correlação entre os efeitos da conduta a ser adotada e a realização gradual do estado de coisas exigido. Como não se trata de demonstração de correspondência, o ônus argumentativo é estável, não havendo casos fáceis e casos difíceis.”

<sup>10</sup> WACKS, Raymond. *Idem, ibidem*. “In a hard case the judge therefore draws on principles, including his or her own conception of the best interpretation of the system of political institutions and decisions of the community. ‘Could my decision’, he or she must ask, ‘form part of the best moral theory justifying the whole legal and political system?’ There can only be one right answer to every legal problem; the judge has the duty to find it. His or her answer is ‘right’ in the sense that it fits best with the institutional and constitutional history of his or her society and is morally justified. Legal argument and analysis are therefore ‘interpretative’ because they attempt to make the best moral sense of legal practices.”

<sup>11</sup> WACKS, Raymond. *Op. cit.*, p. 71: “Dworkin claims that, while rules ‘are applicable in an all-or-nothing fashion, principles and policies have ‘the dimension of weight or importance’. In other words, if a rule applies, and it is a valid rule, a case must be decided in a way dictated by the rule. A principle, on the other hand, provides a reason for deciding the case in a particular way, but it is not a conclusive reason: it will have to be weighed against other principles in the system. Principles differ from policies in that the former is a ‘standard to be observed, not because it will advance or secure and economic, political, or social situation, but because it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality’. A ‘policy’, however, is ‘that kind of standard that sets out a goal to be reached, generally an improvement in some economic, political, or social feature of community.’”

<sup>12</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 95: “As regras podem ser dissociadas dos princípios quanto ao modo como prescrevem o comportamento. Enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a

Para uma definição mais precisa nos valem das palavras de Humberto Ávila<sup>13</sup>, para quem:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Um grande problema decorrente da não distinção de maneira rigorosa dos conceitos de princípios e de regras é do da arbitrariedade que muitas vezes se verifica na formação dos conteúdos dos princípios, justificando-se na maior subjetividade interpretativa que estes autorizariam em relação àquela presente nas regras<sup>14</sup>.

Por essa razão, o recurso aos princípios como fundamento para a decisão deve ser precedido de rígida formulação teórica, que permita a adoção de critérios objetivos e controláveis de ponderação de princípios e de sua utilização para in-

---

descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização e necessária a adoção de determinados comportamentos. Os princípios são normas cuja qualidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que a característica dianteira das regras é a previsão do comportamento.” E na página 96: “Já as regras podem ser definidas como normas mediatemente finalísticas, ou seja, normas que estabelecem indiretamente fins, para cuja concretização estabelecem com maior exatidão qual o comportamento devido; e, por isso, dependem menos intensamente da sua relação com outras normas e de atos institucionalmente legitimados de interpretação para a determinação da conduta devida.”

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 102.

<sup>14</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 111: “Essa contradição interna da doutrina não diz respeito a uma mera questão de nomenclatura, de resto secundária. Tratar-se-ia de uma disputa terminológica se não surgissem dois problemas fundamentais: de um lado, se não fossem atreladas às normas comentadas determinadas propriedades que elas, em verdade, não têm – alto grau de generalidade e abstração; de outro, se não fosse atrelada a definição das referidas normas uma consequência específica para a sua aplicação – alto grau de subjetividade. Sendo essas as características, a doutrina, de um lado, cai em contradição e, de outro – o que é bem pior –, legitima a flexibilização na aplicação de uma norma que a Constituição, pela técnica de normalização que utilizou, queria menos flexível.”

interpretação da amplitude do sentido normativo de regras. Do contrário, abre-se uma porta ampla para o arbítrio e o decisionismo<sup>15</sup>.

Os princípios apresentam tanto eficácia interna quanto externa. A primeira diz respeito ao seu papel para a compreensão do sentido das próprias normas. Já a eficácia externa diz respeito ao papel dos princípios na compreensão dos sentidos dos fatos, em um determinado contexto, e da avaliação da sua real subsunção às normas<sup>16</sup>.

A eficácia externa dos princípios impõe ao Estado, quanto aos princípios que estabelecem proibições de intervenção em liberdades públicas, verdadeiro direito subjetivo dos cidadãos. Daí decorrem a função de defesa e a função protetora dos princípios<sup>17</sup>.

No caso do endividamento público, poderíamos colocar em perspectiva o conflito geracional no sentido de um conflito entre princípios que definem direitos da futura geração, tais como o princípio da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário intertemporal, e políticas formadas pela geração presente, que defi-

---

<sup>15</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 149: “(...) Esclareça-se que defender a ponderação sem, ao mesmo tempo e de saída, apresentar os critérios intersubjetivamente controláveis para sua aplicação, é legitimar doutrinariamente a sua utilização excessiva e arbitrária, de nada valendo a constatação tardia do seu desvirtuamento.

As considerações precedentes demonstram, pois, que o problema da aplicação do Direito não está apenas em analiticamente separar as espécies normativas, mas em municiar o aplicador de critérios, intersubjetivamente aplicáveis, que possam tornar efetivos os comandos normativos sem a incorporação do arbítrio.”

<sup>16</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 122: “As normas atuam sobre as outras normas do mesmo sistema jurídico, especialmente definindo-lhes o seu sentido e o seu valor. Os princípios, por serem normas imediatamente finalísticas, estabelecem um estado ideal de coisas a ser buscado, que diz respeito a outras normas do mesmo sistema, notadamente as regras. Sendo assim, os princípios são normas importantes para a compreensão do sentido das regras.” E na página 125: “Neste ponto, entra em cena a noção de eficácia externa: as normas jurídicas são decisivas para a interpretação dos próprios fatos. Não se interpreta a norma e depois o fato, mas o fato de acordo com a norma e a norma de acordo com o fato, simultaneamente.”

<sup>17</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 128: “Relativamente aos sujeitos atingidos pela eficácia dos princípios, é preciso registrar que os princípios jurídicos funcionam como direitos subjetivos quando proíbem as intervenções do Estado em direitos de liberdade, qualificada também como função de defesa ou de resistência (*Abwehrfunktion*).

Os princípios também mandam tomar medidas para a proteção dos direitos de liberdade, qualificada também de função protetora (*Schutzfunktion*). Ao Estado não cabe apenas respeitar os direitos fundamentais, senão também o dever de promovê-los por meio da adoção de medidas que os realizem da melhor forma possível.”

nem objetivos para o futuro<sup>18</sup>. Quando há competição entre princípios e políticas, é preciso lembrar que, na lição de Dworkin, os princípios se refletem em direitos e, assim, devem se sobrepor aos objetivos, que são os reflexos das políticas.

## 2. EXISTE O PRINCÍPIO JURÍDICO DE EQUILÍBRIO INTERGERACIONAL?

O direito das futuras gerações a uma economia equilibrada é decorrência do princípio fundamental da igualdade entre os cidadãos, de indiscutível existência diante do artigo 5º, *caput* da Constituição Federal. De outro modo, se fosse possível estabelecer uma hierarquia entre os interesses dos cidadãos do presente com os cidadãos das gerações futuras, seria necessário concluir que os cidadãos são diferentes entre si em uma determinada medida que justificasse tal tratamento diferenciado.

Para o desenvolvimento desta discussão, faz necessária breve digressão sobre o tema dos bens públicos e sua exploração ao longo do tempo.

A discussão a respeito da superexploração dos bens públicos é marcadamente utilitarista, do ponto de vista filosófico. Não sob o argumento da utilidade do ato em si mesmo (“*act utilitarianism*”) e suas consequências, mas sob a lógica da utilidade e consequências de uma ação coletiva em um determinado sentido (“*rule utilitarianism*”) <sup>19</sup>.

A ideia de maximização da riqueza de uma sociedade, por sua vez, é a base do argumento da chamada Análise Econômica do Direito<sup>20</sup>. Para essa linha de

---

<sup>18</sup> Sobre a importância dos princípios no estudo da dívida pública, ver PINTO, Élide Graziane. *Controle da Administração do Endividamento Público*, p. 332: “Mas por que é relevante abrir – em sede de estudo de caso sobre a dívida pública brasileira – a tematização sobre princípios constitucionais? Porque esses, além de representarem limites jurídicos que vinculam negativamente a ação do Estado, são verdadeiras ‘directivas positivas’, tal como bem assevera Canotilho (1994). Nessa hipótese, os princípios constitucionais operam como fundamento material que conforma a adequação constitucional de leis, atos administrativos e decisões judiciais.”

<sup>19</sup> WACKS, Raymond. *Op. cit.*, p. 93: Sobre essa distinção ver: “It is important to note that utilitarians distinguish between ‘act utilitarianism’ (the rightness or wrongness of an action is to be judged by the consequences, good or bad, of the action itself) and ‘rule utilitarianism’ (the rightness or wrongness of an action is to be judged by the goodness or badness of the consequences of a rule that everyone should perform the action in like circumstances).”

<sup>20</sup> WACKS, Raymond. *Op. cit.*, p. 97: “Moreover, Posner argues, courts frequently decide difficult cases by choosing an outcome which maximizes the wealth of society. By ‘wealth maximization’ Posner means a situation in which goods and other resources are in the hands of those people who value them most; that is to say, those people who are willing (and able) to pay more to have them.”

pensamento, o valor de uma solução jurídica depende da sua eficiência econômica, isto é, da sua capacidade de gerar maximização da riqueza coletiva, no sentido de alocar os bens àqueles indivíduos que deles obtém o maior valor pessoal. Embora este raciocínio seja frequente na atividade de elaboração e avaliação de políticas públicas, é menos frequente no raciocínio jurídico levado a cabo pelos tribunais, que, em maior medida, deparam-se com conflitos de ordem individual ou que afetam pequenos grupos de indivíduos.

Diante desse quadro, nota-se como relevante observar que a aplicação do princípio da igualdade leva, em uma análise intertemporal, à necessidade de observância dos postulados normativos da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das regras que autorizam ao endividamento público, de maneira a preservarem-se os interesses das futuras gerações na tomada de decisões de política fiscal das gerações presentes<sup>21</sup>.

A ideia de justiça entre gerações traz em si implícita a noção de que as diversas gerações possuam interesses por vezes contraditórios ou, no mínimo, diversos. Se assim não fosse, a questão se resumiria a uma questão de racionalidade econômica, em busca da melhor taxa intertemporal de poupança, de maneira a maximizar no tempo, o produto econômico e, por conseguinte, o produto *per capita*<sup>22</sup>.

Porém, mesmo se aceitando a existência de interesses diversos nas diferentes gerações, ainda assim seria necessário se discutir como se divisam as gerações. Ora, se o tempo é uma variável contínua e não discreta, isso implica dizer que, por mais que seja frequente tratar de gerações como se fossem facilmente identificáveis, não é simples identificar claramente interesses conforme gerações, simplesmente porque as gerações não são facilmente identificáveis<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Segundo Ávila, os postulados normativos são normas de segundo grau que instituem critérios de aplicação de outras normas, situadas estas no plano do objeto de aplicação. Assim, podem ser identificadas como “metanormas”, isto é, normas que tratam do método de aplicação de outras normas. (ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, p. 164.)

Como ensina Ávila, a proporcionalidade, a razoabilidade e a eficiência não são propriamente princípios, mas sim postulados normativos aplicativos, no sentido em que se destinam a orientar a aplicação das normas. Assim, não é certo dizer que o princípio da eficiência ou da razoabilidade tenham sido violados por uma determinada decisão, mas sim que algum outro princípio foi violado, em virtude de sua aplicação ou afastamento ter se dado de forma ineficiente, desarrazoada ou desproporcional. (ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*, pp. 176-7.)

<sup>22</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado, pp. 70-72.

<sup>23</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, p. 80: “Dificuldades suplementares surgem, no entanto, em torno da definição daquilo que se deve entender exatamente por geração, dado que,

Esta dificuldade inclusive levou alguns doutrinadores a afirmarem ser impossível a identificação das gerações, sendo possível apenas determinar o grupo de cidadãos que efetivamente suportou os custos de determinadas políticas fiscais. Essa posição, porém, não é majoritária na doutrina, que se mantém apegada à ideia de gerações, ainda que por vezes formulando a questão sobre bases conceituais que se revelam consideravelmente abstratas e desprovidas de base na realidade<sup>24</sup>.

Um conceito interessante para a ideia de geração a identifica com todos aqueles sujeitos que participam de uma decisão financeira, sendo a geração seguinte formada pelos sujeitos que ou não existiam ainda no momento da decisão, ou ainda não possuíam condições jurídicas de participar da tomada de decisão em razão da idade<sup>25</sup>.

No mesmo contexto de análise, vale observar a linha de raciocínio desenvolvida por John Rawls. O critério de justiça proposto por este autor baseia-se em critério de decisão sob incerteza comum na literatura administrativa<sup>26</sup>, qual seja

---

embora se trate de um conceito corrente na linguagem comum, está longe de se poder pensar que foi sempre usado no mesmo sentido na polémica sobre os efeitos da dívida pública.”

<sup>24</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, pp. 80-1: “A dificuldade de determinação das fronteiras de cada geração levou, aliás, a que Griziotti afirmasse que estávamos em presença de uma pura abstracção e que não seria possível definir geração, mas tão só determinar, caso a caso, qual a massa de contribuintes que, efectivamente, suportou o custo de uma determinada despesa pública. Trata-se, contudo, de uma posição isolada, já que a generalidade dos autores que se debruçou sobre esta matéria sentiu a necessidade de utilizar um conceito de geração e o desenvolvimento da polémica sobre os efeitos intergeracionais levou a uma reelaboração do conceito em termos que, por vezes, parecem afastar-se totalmente da realidade.”

<sup>25</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, p. 82: “Entendemos, assim, por geração presente, a totalidade dos indivíduos que, directamente ou por intermédio dos seus representantes, participam numa decisão financeira, e por gerações futuras, todas as restantes, quer integrem indivíduos já nascidos mas que ainda não têm idade para participar na decisão, quer aqueles que ainda não existem.”

<sup>26</sup> Para um exemplo de aplicação do critério não probabilístico de escolha sob incerteza “maximin” no campo da administração, ver, por exemplo, RAGSDALE, Cliff T. *Spreadsheet modeling and decision analysis: a practical introduction to management science*, p. 692: “A more conservative approach to decision making is given by the maximin decision rule, which pessimistically assumes that nature will always be ‘against us’ regardless of the decision we make. This decision rule can be used to hedge against the worst possible outcome of a decision. (...) To apply the maximin decision rule, we first determine the minimum possible payoff for each alternative and then select the alternative with the largest minimum payoff (or the maximum of the minimum payoffs – hence the term ‘maximin’). (...)”.

o critério *maxi-min*, isto é, escolher a alternativa que maximiza/melhora o resultado no pior cenário. O raciocínio de Rawls parte da ideia de que, sob um comportamento estritamente individualista, mas partindo de situação de completa ignorância a respeito da posição social de cada indivíduo, a decisão de distribuição de recursos mais racional e, sob este critério, justa, seria a alternativa de distribuição que melhorasse ao máximo a condição daquele indivíduo em pior condição. Ao se proceder desta forma, seria também obtida a maior igualdade material possível<sup>27</sup>.

Entre os princípios de justiça que Rawls argumenta que seriam escolhidos sob a condição que ele chama de “véu da ignorância”, encontra-se o “princípio da poupança justa”. Este princípio tem direta correlação com o problema do conflito intergeracional e correlacionaria o nível justo de poupança àquele nível que seria adotado por um indivíduo sem conhecimento de em que época ou país viria a nascer e viver, sob a premissa de que todos os demais indivíduos e as demais gerações, antes e depois de sua existência adotassem o mesmo nível de poupança<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> WACKS, Raymond. *Op. cit.*, p. 101: “Rawls presents an imaginary picture of the people in the ‘original position’, shrouded in a ‘veil of ignorance’, debating the principles of justice. They do not know their gender, class, religion, or social position. Each person represents a social class, but they do not know whether they are intelligent or dim, strong or weak, or even the country or period in which they are living. And they have only certain elementary knowledge about the laws of science and psychology.

In this state of almost perfect ignorance, they are required unanimously to choose the general principles that will define the terms under which they will live as a society. In this process they are motivated by rational self-interest: each seek those principles which will give him or her (but they are unaware of their gender!) the greatest opportunity of accomplishing his or her chosen conception of the good life. Stripped of their individuality, the people in the original position will select, says Rawls, a ‘maxmin’ principle (...)”

<sup>28</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, p. 359: “Quando analisam esse problema, as partes não sabem a que geração pertencem ou, o que acaba sendo a mesma coisa, em que estágio da civilização sua sociedade se encontra. Não tem como saber se essa sociedade é pobre ou relativamente rica, mais agrícola do que industrializada, e assim por diante. O véu de ignorância é completo nesses aspectos. Porém, já que interpretamos a posição original como se fosse adotada no momento presente (§ 24), as partes sabem que são contemporâneas; e assim, a não ser que modifiquemos nossos pressupostos iniciais, não há motivo para que concordem em fazer qualquer tipo de poupança.

As gerações anteriores terão ou não poupado; não há nada que as partes possam fazer para alterar tal fato. Portanto, para alcançar um resultado razoável, supomos, em primeiro lugar, que as partes representam linhagens familiares, digamos, que se preocupam pelo menos com seus descendentes imediatos; e, em segundo lugar, que o princípio adotado deve ser tal que elas gostariam que as gerações anteriores o tivessem adotado (§ 22). Essas restrições, juntamente com o

John Rawls parte do seu sistema de ideias para dele derivar um dever de agir no sentido de contribuir para o bem estar das gerações vindouras<sup>29</sup>. Tal derivação é decorrência da aceitação da existência de um contrato social implícito por meio do qual se assume a prevalência do valor liberdade e a aceitação da desigualdade apenas no sentido de melhorar a situação daqueles mais desfavorecidos na sociedade. Assim, qualquer pessoa racional, tendo que decidir sob o chamado ‘véu da ignorância’, sem saber, portanto, em qual geração teria de viver, concluiria pela vantajosidade de um sistema de regras sociais que privilegiasse o bem estar das gerações futuras<sup>30</sup>. Também tal posição, porém, foi alvo de críticas, principalmen-

---

véu da ignorância, têm por função garantir que qualquer geração se preocupe com todas as outras.”; WACKS, Raymond. *Op. cit.*, p. 105: “Note that Rawls’s second principle includes two significant limitations to secure the interests of the least advantaged. First, he introduces the ‘just savings principle’ which requires the people in the original position to ask themselves how much they would be willing to save at each level of the advancement of society, on the assumption that all other generations will save at the same rate. Remember that they have no idea which stage of civilization their society has reached. Consequently they will save some of their resources for future generations. The second limitation refers to the fact that jobs should be available to all.”

<sup>29</sup> Em KANT, Immanuel. *A paz eterna e outros opúsculos*, p. 23: “Causa sempre surpresa que as velhas gerações pareçam empenhar-se nas suas ocupações trabalhosas só em vista das futuras, para lhes preparar um estádio a partir do qual possam elevar ainda mais o edifício, que a natureza tem como intento, e que só as últimas gerações terão a sorte de habitar na mansão em que uma longa série dos seus antepassados (talvez, decerto, sem intenção sua) trabalhou, sem no entanto poderem partilhar da felicidade que prepararam. Mas se isto é assim tão enigmático, é ao mesmo tempo necessário, se alguma vez se supõe que uma espécie animal deve ter razão e, como classe de seres racionais, sujeitos à morte no seu conjunto, tem de chegar contudo à perfeição do desenvolvimento das suas disposições”

<sup>30</sup> RAWLS, John. *Op. cit.*, p. 365: “Isso é suficiente para um breve esboço de algumas das principais características do princípio de poupança justa. Podemos agora ver que entre gerações há deveres e obrigações exatamente como entre contemporâneos. A geração atual não pode fazer o que bem lhe aprouver, mas é obrigada, por princípios que seriam escolhidos na posição original, a definir a justiça entre pessoas que vivem em épocas diferentes. Além disso, os homens têm um dever natural de apoiar a promover instituições justas e, para isso, é preciso aprimorar a civilização até certo nível. A dedução desses deveres e obrigações pode à primeira vista parecer uma aplicação forçada da doutrina contratualista. No entanto, essas exigências seriam reconhecidas na posição original e, portanto, a concepção da justiça como equidade as abrange sem nenhuma alteração de sua ideia fundamental.”; PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, pp. 85-6: “O mesmo esquema interpretativo do ‘véu de ignorância’ é aplicado por Rawls à questão da distribuição temporal da riqueza, com a colocação dos indivíduos na posição original e em situação de ignorância quanto à geração em que irão viver, o que os conduzirá a dar uma resposta totalmente neutra, do ponto de vista do interesse das gerações, a qual consiste em aceitar que é obrigação de cada geração contribuir para o bem estar das gerações futuras, caso em que

te em função da ideia de que a diferenciação em prol das gerações seguintes não estaria fundamentada em bases exclusivamente desinteressadas, como buscava ser a linha de raciocínio de Rawls<sup>31</sup>.

Contudo, se em bases estritamente racionais não se é capaz de formular uma teoria para sustentar o motivo pelo qual deveria haver uma solidariedade intergeracional, isto é, pelo qual deveria haver a valorização pela geração atual da necessidade de se gerar poupança para as gerações futuras, então, não haveria argumentos de natureza ética para se defender o progresso da sociedade. A não ser é claro que se aceite como válido o argumento de que o progresso seja, em si mesmo, um valor ético.

Sobre essa questão, portanto, divisam-se três linhas distintas de argumentação. Pela primeira linha, não haveria nenhuma obrigação entre gerações, senão a de preservar para a geração seguinte instituições justas e funcionais. Outra posição sustenta a ideia de que não poderia haver piora na situação de uma geração para outra, não havendo, porém, qualquer obrigação de melhora na situação. Finalmente, a terceira posição sustenta que haveria a obrigação de resguardar para as futuras gerações todos os ganhos gerados pela ação da geração em curso<sup>32</sup>.

Em se adotando a posição de que as gerações carregam a responsabilidade de solidariamente contribuírem para o progresso geral, dividindo entre si os encargos da realização de uma sociedade justa, é preciso observar que o progresso geral não se identifica necessariamente com progresso material<sup>33</sup>. Daí a crítica que

---

ficarão sempre, num a situação de menor risco, independentemente da geração em que se venham a situar.

Todos os indivíduos colocados na posição original teriam, então, interesse na existência de um princípio da poupança justa, que levasse cada geração a assumir o dever de transmitir às seguintes uma dada quantidade de riqueza, estando assim estabelecidas as bases racionais para a cooperação intergeracional.”

<sup>31</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, pp. 86-7.

<sup>32</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, p. 88: “Três grandes tipos de respostas parecem poder ser ensaiadas nesta matéria. Encontram-se elas na posição que sustenta que há apenas um dever de transmitir instituições justas e que funcionem, na que defende que a geração actual deve transmitir às futuras exactamente aquilo que recebeu das gerações que a antecederam e na que preconiza a existência de uma obrigação, por parte da geração presente de crescer àquilo que recebeu, para transmitir uma herança complexiva superior às gerações sucessivas.”

<sup>33</sup> RAWLS, John. *Op. cit.*, p. 363: “Por fim, o último estágio em que se deve fazer poupança não se caracteriza por grande abundância. Talvez essa ponderação mereça algum destaque. O aumento da riqueza pode não ser supérfluo para alguns fins; e, de fato, talvez a renda média não seja muito alta, em termos absolutos. A justiça não exige que as gerações anteriores poupem para que as posteriores sejam meramente mais ricas. A poupança é exigida como uma condição para a realização plena de instituições justas e das liberdades iguais. (...)”

se faz ao foco exclusivo nas despesas de investimento em capital físico como forma de preservação do patrimônio e construção da justiça intergeracional, excluindo-se por completo despesas meritórias como as realizadas em saúde, educação, cultura e lazer<sup>34</sup>.

A questão da impossibilidade de se aferir com segurança o interesse das gerações futuras e o fato de que a vontade das gerações atuais é manifestada de maneira majoritária por meio de eleições periódicas das quais, por óbvio, as novas gerações não participam, põem em relevo a vantagem de se poder contar com regras estáveis que limitem o poder majoritário em defesa de presumíveis interesses das gerações vindouras<sup>35</sup>.

Fernando Facury Scaff considera a sustentabilidade financeira do Estado sob a perspectiva transindividual, aproximando o interesse dos cidadãos a essa sustentabilidade a interesses tais como o da manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>36</sup>. Assim a sustentabilidade financeira apresenta-se como uma dinâmica que envolve não apenas o presente, mas uma expectativa do por-

---

<sup>34</sup> RAWLS, John. *Op. cit.*, p. 362: “O processo de acumulação, uma vez iniciado e levado adiante, traz benefícios para todas as gerações subsequentes. Cada uma lega à outra um equivalente justo em capital real, que é definido por um princípio justo de poupança. (Devemos ter em mente que esse capital não consiste apenas em fábricas e máquinas etc., mas também no conhecimento e na cultura, bem como nas técnicas e habilidades, que tornam as instituições justas e o valor equitativo da liberdade possíveis.) Esse equivalente é uma retribuição pelo que foi recebido das gerações anteriores e possibilita que as posteriores vivam melhor em uma sociedade mais justa.”; PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, p. 51: “Não se deve, por outro lado, ignorar que o progresso das sociedades não depende apenas de aspectos materiais, pelo que se não poderá, por exemplo, pensar que a geração presente está puramente obrigada a investimento em bens de capital, podendo o investimento na cultura, na educação e no desenvolvimento geral do nível de vida das populações ter efeitos tanto ou mais benéficos para as futuras gerações.”

<sup>35</sup> PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Op. cit.*, p. 93: A preocupação em assegurar a plena neutralidade dos decisores da geração actual não pode deixar de considerar que a circunstância de existirem mecanismos de controlo por parte da geração actual, expressos designadamente no processo eleitoral, pode levar a um sacrifício das gerações futuras, pelo que se pode colocar a questão de saber se se não deve garantir um quadro institucional limitativo das escolhas e que garanta a impermeabilidade do decisor às pressões de tipo eleitoral.”

<sup>36</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Crédito Público e Sustentabilidade Financeira*, p. 36: “O interesse protegido não é o da actual geração, mas sua preservação para as futuras gerações. Não é mais um interesse do indivíduo contra o Estado, ou inerente apenas a certa coletividade, mas um interesse difuso e que abrange não apenas as atuais, mas as futuras gerações. É esta nova dimensão dos direitos fundamentais que deve estar presente em nossa mente ao interpretar qualquer norma como um instrumento de sustentabilidade, e não como uma norma isolada em um ordenamento jurídico.”

vir. Não é, portanto, um conceito avaliado em termos estáticos, mas sim com referência em uma convergência assintótica<sup>37</sup>.

Ainda que seja problemática a aferição do nível adequado de poupança, deve-se reconhecer a existência de um princípio de equilíbrio intergeracional, isto é, um princípio de “poupança justa”, para utilizar a expressão de John Rawls, como expressão do princípio da igualdade. Não há qualquer dispositivo, na Constituição brasileira, que autorize tratamento distinto entre gerações, sendo esse o fundamento para a proteção do meio ambiente, por exemplo, e o fundamento para a ideia de não retrocesso na proteção e na eficácia dos direitos fundamentais.

Se se pode discutir que os interesses da geração futura não devem se sobrepor aos da geração atual, também é fato que esses interesses não devem ser desconsiderados, estando o processo jurídico-político de decisão financeira sujeito a esse mandamento de maximização de um estado de coisas de equidade entre gerações, sob condições mínimas de gozo da liberdade e de instituições justas.

A existência, portanto, do princípio de equilíbrio intergeracional é evidenciada em todo o capítulo da Constituição dedicado às finanças públicas e também em outros trechos, ao impor regras restritivas ao superendividamento público, salientar o papel preponderante do planejamento na função orçamentária, e orientar os gastos públicos prioritariamente para setores que geram retornos sociais em escalas temporais mais alargadas, como é o caso dos gastos em educação.

### **3. O MECANISMO DE DESLOCAMENTO DOS GASTOS PELO ENDIVIDAMENTO**

O recurso ao endividamento público tem por consequência o deslocamento temporal das despesas em relação ao produto delas decorrente<sup>38</sup>. Por consequên-

---

<sup>37</sup> SCAFF, Fernando Facury. Op. cit., p. 40: “Sustentabilidade financeira é um conceito mais amplo que equilíbrio orçamentário, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra sustentabilidade financeira é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo mesmo haver déficits públicos periódicos visando alcançar certas metas sociais, e obter o necessário equilíbrio orçamentário, dentro do período de tempo estabelecido. Trata-se de uma análise dinâmica do fenômeno financeiro, e não uma análise estática, limitada a um período de 12 meses. Esta noção e sustentabilidade financeira está mais próxima de um filme que de uma fotografia, esta mais condizente com a lógica do equilíbrio orçamentário considerado como uma equação contábil-matemática.”

<sup>38</sup> BALEIRO, Aliomar. *Introdução à ciência das finanças*, p. 599: “Uma velha concepção, geralmente aceita, a ponto de tornar-se popular, quer que os préstimos públicos sejam a técnica pela qual as gerações futuras partilham de despesas da atualidade. Os financistas, que comun-

cia, tornam-se disponíveis recursos no presente, contra a obrigação futura de retornarem, normalmente, contra o pagamento de juros e outros encargos financeiros. Por conta dessa dinâmica, o endividamento público suscita debate a respeito dos requisitos para que se opere tal deslocamento, sem que se incorra em violação de direitos das gerações subsequentes.

No campo das despesas públicas, o tipo de despesa que mais remete à questão intergeracional é o dos investimentos em infraestrutura, por implicarem em projetos demasiadamente caros, com cronogramas que podem superar décadas desde a fase de concepção até a fase de implantação e operação, e cujos benefícios apenas amortizarão os investimentos ao longo também de décadas<sup>39</sup>.

É preciso atentar, porém, que não apenas os benefícios serão diferidos, mas também no futuro serão sentidos os custos de operação e manutenção da infraestrutura instalada<sup>40</sup>. Assim, pode-se dizer que uma geração está a contratar não apenas os benefícios da infraestrutura, mas também os seus custos para a futura

---

gam dessa opinião, classificam, então, o crédito público como processo de repartição de encargos governamentais no tempo, em contraste com a tributação, que divide os mesmos gravames apenas entre indivíduos e classes do presente.”

<sup>39</sup> GREMAUD, Amaury P.; TONETO Jr., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades, p. 112: “A principal justificativa no que tange ao endividamento para fins de investimento é a eficiência alocativa no longo prazo. De modo geral, o acesso ao mercado financeiro aumenta a eficiência econômica ao melhorar a alocação de recursos, tanto em termos intertemporais como setoriais. O endividamento é uma forma adequada de financiar as despesas de capital, uma vez que os benefícios deste tipo de despesa estão distribuídos ao longo do tempo e a dívida permite distribuir também seu custo ao longo do tempo, gerando assim eficiência em termos intergeracionais, ou seja, possibilitando a compatibilização do período de consumo do serviço com o de pagamento.” Ver também CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*, p. 503: “Quando se trata do tema ‘infraestrutura’, a questão intergeracional faz-se presente mais do que em outras searas – principalmente por se tratar de bens com longo prazo de amortização, o que não costuma ocorrer em qualquer âmbito de ação governamental.”

<sup>40</sup> CARVALHO, André Castro. *Op. cit.*, p. 504: “A aquisição de capital novo tem alguns efeitos especiais, conforme aventado pela doutrina. O principal, nesse momento de análise, é destacar que há a produção de benefícios e a respectiva necessidade de manutenção por vários períodos subsequentes, ressaltando a faceta intertemporal ou intergeracional da infraestrutura. Dessa forma, [...] uma perspectiva de planejamento a longo prazo é necessária para se ter em consideração a natureza intertemporal das decisões sobre capital.’ Ademais, as próprias infraestruturas duram períodos que atravessam gerações, o que pode justificar a questão intergeracional no seu custeio, porquanto muitas gerações, o que pode justificar a questão intergeracional no seu custeio, porquanto muitas gerações beneficiar-se-ão do estoque criado.”

geração, sendo crucial que esta decisão se dê de forma transparente e em conformidade com um amplo planejamento de longo prazo, que referencie uma estratégia de desenvolvimento que abarque todas as áreas<sup>41</sup>.

Diferir as despesas não significa imediatamente alocá-las aos efetivos beneficiários diretos, mas apenas alocá-las em tempo futuro. Isto ocorre, pois, primeiramente, é possível que as condições de endividamento não permitam conciliar perfeitamente o cronograma físico de uma obra pública com o cronograma de desembolsos de uma dívida contratada. Em segundo lugar, é possível que mesmo no futuro não sejam os usuários da infraestrutura os seus únicos financiadores. Isso ocorrerá, por exemplo, quando a infraestrutura tiver uso predominante por um determinado grupo de cidadãos, seja pela sua natureza ou localização. Neste caso, poderemos falar de solidariedade intrageracional ou simplesmente de concentração sub-reptícia de renda<sup>42</sup>.

As despesas de capital idealmente devem ser planejadas no sentido de que o custo de implantação da infraestrutura seja suportado ao longo da vida útil da estrutura gerada pelo investimento. Esta regra se sustenta por razões de eficiência econômica, mas também por razões de equidade, permitindo que o custo de implantação da estrutura seja suportado pela geração de cidadãos que dela se beneficiam<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> CARVALHO, André Castro. *Op. cit.*, pp. 504-5: “O crédito público é, portanto, uma forma de envolver tanto os atuais contribuintes quanto os futuros em projetos de longo prazo. O problema é que, idealmente, a decisão pelo endividamento deveria ser de cunho econômico e levar em conta as receitas auferidas e o tamanho da dívida, juntamente com a relação intergeracional desses dois fatores – o que, na prática, costuma não ser a regra.”

<sup>42</sup> CARVALHO, André Castro. *Op. cit.*, p. 507: “Na Espanha, havia uma crítica ao modelo adotado para investimento em infraestrutura, já que estaria muito fulcrado no arrolamento da dívida oriunda das obras públicas, não estando o financiamento a cargo dos usuários, mas sim dos contribuintes futuros.”

<sup>43</sup> WORLD BANK INSTITUTE. *Municipal finances: a learning program for local governments*, p. 7: “The Golden Rule of capital finance is that, on both efficiency and equity grounds, the payment for capital goods should be spread over their useful life. It therefore follows that a financing mechanism be established so that the future generations that benefit from today’s capital spending for infrastructure will pay for the benefits they derive from using it. Local governments must be allowed to borrow and take on debt that is financed over time, if their financial situation is in good standing.” OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 76: “A obtenção de recursos de terceiros por meio de empréstimos e financiamentos é instrumento apropriado para financiar o investimento público, promove a equidade entre as gerações, representa opção de investimento para poupadores (mediante a aquisição de títulos públicos) e é fonte de recursos adequada para o enfrentamento de situações emergenciais e extraordinárias”.

A chamada “regra de ouro”, neste contexto, apresenta restrições importantes em matéria de justificativa do endividamento público, não representando, contudo, de forma isolada, uma condicionante suficiente para um recurso adequado ao endividamento como forma de financiamento da ação estatal. Representando limitação à contratação de operações de crédito em nível superior às despesas de capital executadas, essa regra tem por objetivo canalizar as receitas decorrentes de operações de crédito para ações orçamentárias que, supostamente, são realizadas uma única vez, não deixando despesas continuadas para serem pagas indefinidamente. Ademais, supõe-se que as despesas de capital apresentem um retorno social superior às receitas correntes, o que, embora em linha com a visão tradicional que associa crescimento econômico ao estoque de capital físico de uma economia, vem sendo contestado na literatura econômica, que vem dando relevo especial aos investimentos em capital humano<sup>44</sup>.

A insuficiência da regra de ouro ocorre especialmente nos casos de entes públicos cuja demanda por infraestrutura é superior à oferta de crédito, sendo necessário recorrer à própria poupança para custear uma parte dos investimentos. Neste caso, será possível respeitar a regra de ouro e ainda assim destinar recursos para despesas correntes, simplesmente destinando a poupança corrente que, de outra forma financiaria investimentos, para o custeio de despesas correntes, passando os recursos oriundos de dívida a exercer o papel que antes seria realizado pela poupança corrente. Neste cenário, porém, o investimento total não se altera em relação ao que seria observado sem o endividamento<sup>45</sup>. No meio financeiro-burocrático, essa prática leva o curioso nome de “jogo de fontes”.

---

<sup>44</sup> LUCAS JR. Robert E. On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, p. 39: “The model that I think is central was developed in section 4. It is a system with a given rate of population growth but which is acted on by no other outside or exogenous forces. There are two kinds of capital, or state variables, in the system: physical capital that is accumulated and utilized in production under a familiar neoclassical technology, and human capital that enhances the productivity of both labor and physical capital, and that is accumulated according to a ‘law’ having the crucial property that a constant level of effort produces a constant growth rate of the stock, independent of the level already attained.”; SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN B., Felipe. *Macroeconomia*, p. 612: “Estudos recentes do crescimento econômico sugerem que o papel do capital, incluindo o capital humano (investimentos nas habilidades do trabalhador), é maior do que o medido pelo esquema de crescimento de Solow. A ideia básica dessa nova pesquisa é que o investimento de capital, seja em máquinas seja em pessoas, cria *externalidades positivas*, isto é, o investimento aumenta não somente a capacidade produtiva de outras empresas e trabalhadores similares. (...)”

<sup>45</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 171: “In principle, a good case can be made for limiting all borrowing to investment purposes. However, the so-called golden rule may

Feitas essas considerações, observa-se que o recurso ao endividamento público deve ser precedido de cuidadosa análise de custo benefício dos gastos a serem financiados, o que nem sempre se observa, especialmente, no caso de abundância de liquidez e de crédito, com oferta de recursos a taxas de juros baixas. Isto, pois, nessas circunstâncias, projetos com retorno financeiro ou social reduzido passam a ser viáveis, resultando em contratações que, a longo prazo, poderão se mostrar más decisões do ponto de vista econômico, ou mesmo político e social<sup>46</sup>.

A experiência, porém, demonstra que as contratações de operações de crédito nem sempre são precedidas de cuidadosa preparação de projetos e avaliação dos custos sobre as gerações seguintes à sua contratação. Se isso é verdade para as operações de crédito, com ainda mais força se pode fazer tal afirmação para o caso de operações estruturadas que possam gerar endividamento público, sem, contudo, se confundirem com operações de crédito, no sentido jurídico da expressão, como é o caso das parcerias público-privadas<sup>47</sup>.

#### 4. A COMPETIÇÃO INTERGERACIONAL COMO TRAGÉDIA

A questão do endividamento envolve uma discussão de justiça intergeracional, uma vez que se entende que os custos do financiamento para a criação de uma nova infraestrutura devem ser suportados ao longo do tempo, pelas gerações que se beneficiarão de fato da existência daquela estrutura<sup>48</sup>. O mesmo motivo é

---

not be sufficiently restrictive in countries that need to generate government savings to finance at least a part of public investment. Moreover, it may not be desirable to allow government borrowing to finance investments that do not have an adequate rate of economic and social return. Finally, in practice it may be difficult to avoid circumvention of the rule through the inclusion in investments of certain expenditures for current purposes.”

<sup>46</sup> O mesmo fenômeno ocorre em empresas privadas, justificando a manutenção de estrita disciplina de capital, com pagamentos de dividendos extraordinários aos acionistas em momentos de maior elevação do caixa, de maneira a evitar menor rigor na análise de custo-benefício de projetos e a aprovação de políticas de remuneração inconsistentes com eventual virada no ciclo econômico. A lição das finanças corporativas, neste tema, pode e deve ser analisada pela economia do setor público, com repercussões no direito financeiro.

<sup>47</sup> Não trataremos em maiores detalhes do tema neste trabalho, para não o tornar demasiadamente longo. Para o leitor interessado, remetemos ao nosso trabalho anterior ARELLANO, Luis Felipe Vidal. *Parcerias público-privadas e endividamento público*, *passim*.

<sup>48</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Liderando el desarrollo sostenible de las ciudades: unidad temática gestión financiera subnacional*, p. 28: “Financiamiento más eficiente y justo de la infraestructura, toda vez que los beneficios de este tipo de inversión recaen también sobre las generaciones futuras, las cuales también lidiarán con los costos de su finan-

também razão para se argumentar pela impossibilidade de financiamento de despesas correntes com recursos de operações de crédito<sup>49</sup>.

Por outro lado, a possibilidade de utilização oportunista do endividamento público como forma de financiar as despesas públicas é decorrência também de diversos argumentos. Seja pela tentação dos cidadãos, agindo sob o efeito da “ilusão fiscal” ou no típico caso de “tragédia dos comuns”, seja pela tentação de políticos no tradicional conflito agente-principal<sup>50</sup>, a tendência a transferir os custos da ação do Estado sobre as gerações futuras ou sobre uma classe diversa de cidadãos de uma mesma geração existirá e prevalecerá, caso não haja meios normativos de desincentivar esse comportamento<sup>51</sup>.

---

ciamento. La maduración de la deuda contraída debería coincidir con la vida económica de los activos involucrados. En la misma línea, la amortización de los pasivos debería coincidir con la depreciación de los activos a financiar.”

<sup>49</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Op. cit.*, p. 29: “Si los déficits fiscales se originan cuando el endeudamiento subnacional financia inversión de capital y crecimiento económico, ello no representa un problema; no obstante, de acuerdo con la experiencia, los déficits se han generado para financiar pérdidas operacionales, lo cual ha producido situaciones fiscales insostenibles.”

<sup>50</sup> Sobre falhas de governo e conflito agente principal, ver STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*, pp. 8-10: “while market failures led to the institution of major government programs in the 1930s and 1960s, in the 1970s and 1980s the shortcoming of many such programs led economists and political scientists to investigate government failure. Under what conditions would government programs not work well? Where the failures of government programs accidents, or did they follow predictably from the inherent nature of governmental activity? Are there lessons to be learned for the design of programs in the future?”

There are four major reasons for the systematic failures of the government to achieve its stated objectives: the government’s limited information, its limited control over private responses to its actions, its limited control over the bureaucracy, and the limitations imposed by political processes. (...)

3 Limited control over bureaucracy. Congress and state and local legislatures design legislation, but delegate implementation to government agencies. An agency may spend considerable time writing detailed regulations; how they are drafted is critical in determining the effects of the legislation. The agency may also be responsible for ensuring that the regulations are enforced. (...) In many cases, the failure to carry out the intent of Congress is not deliberate but rather a result of ambiguities in Congress’s intentions. In other cases, problems arise because bureaucrats lack appropriate incentives to carry out the will of Congress. For instance, in terms of future job prospects, those in charge of regulating an industry may gain more from pleasing members of the industry than from pursuing consumer interests.”

<sup>51</sup> OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 63: “Por inúmeras razões, algumas delas referidas às teorias expostas anteriormente: os

A tendência ao endividamento pode ser explicada pela dinâmica política, assim como também o pode a tentação ao *default* da dívida externa de uma nação. O motivo central para este comportamento se deve ao fato de que nem os credores internacionais, nem as gerações ainda não nascidas votam, sendo, portanto, menos relevantes os seus interesses para fins de maximização de votos<sup>52</sup>. O mesmo motivo poderia explicar a tendência aos desequilíbrios previdenciários, na medida em que as novas gerações não têm condição de expressar politicamente o seu descontentamento com o financiamento da aposentadoria das gerações precedentes que, por sua vez, têm grande peso político.

Como se pode observar a partir da discussão trazida, a dinâmica das escolhas públicas traz dificuldades específicas no que se refere à alocação intertemporal de recursos. Se por um lado haverá clara tendência à superexploração dos bens públicos presentes, levando a uma competição entre gerações pelas melhores condições de vida, por outro lado, o pacto social fundado na Constituição Federal brasileira, assim como em diversos países, prevê a necessidade de se observar solidariedade entre gerações, como forma de conferir eficácia ao princípio da igualdade.

O mecanismo da dívida pública é o instrumento jurídico e econômico por meio do qual se pode deslocar o ônus financeiro de um investimento para o futuro. Isso não significa, porém, que não haja por parte da geração que faz o investimento uma decisão de abdicar de consumo no momento presente em prol do interesse da geração seguinte. Isto, pois a dívida pública é formada a partir da canalização da poupança privada para o setor público<sup>53</sup>. Assim sendo, a única maneira de transladar o custo do investimento totalmente para a geração seguinte, sem sacrifícios pela geração presente consistiria no recurso ao endividamento externo, uma vez que, neste caso, socorre-se da poupança externa, permitindo que o nível de consumo da geração presente interna se mantenha intocado.

---

benefícios dos gastos governamentais são diretamente usufruídos pelo público-alvo dos programas, enquanto os custos a eles associados são diluídos entre os milhões de atuais e futuros contribuintes; a maioria dos atuais beneficiários são eleitores e parte dos que arcarão com parcela dos custos no futuro ainda não o são; os políticos direcionam as suas ações pelos próprios interesses, em vez de fazê-lo pelos interesses daqueles que os elegem; uma vez que o orçamento público utiliza recursos aportados por todos, há incentivos para que cada grupo atue para extrair desse fundo comum mais do que deveria estar prudentemente a eles disponível; o crescimento da concessão de benefícios de natureza obrigatória torna o gasto público mais difícil de ser gerenciado e aumenta o custo político de obter o equilíbrio orçamentário.”

<sup>52</sup> OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 76.

<sup>53</sup> É a partir dessa constatação que a literatura econômica define a ideia de *crowding out*.

Não é preciso grande elaboração para que se reconheça que o estabelecimento de uma competição entre gerações não leva a bom termo, pelo simples fato de que as gerações vindouras não possuem mecanismos para se defender. Esse problema aparece muito claramente na discussão do direito ambiental, especialmente no que se refere ao combate às mudanças climáticas decorrentes da emissão exagerada de gases causadores do efeito estufa.

No caso do endividamento público, a relação não é tão evidente, embora seja tão forte quanto no caso mencionado da proteção ao meio ambiente. É preciso, portanto, que o direito financeiro e o direito econômico apresentem instrumentos adequados de tratamento da questão, de maneira a dar plena eficácia à proteção das diversas gerações, combatendo a tendência à competição que se estabeleceria em condições normais.

A chamada “tragédia dos comuns” é descrita, no trabalho inaugural de Garret Hardin, por meio da analogia dos criadores de rebanhos particulares que dividem um mesmo pasto. Como o ganho marginal de acrescentar um animal ao seu rebanho é superior ao custo para o pasto, que é fracionado por todos os criadores, todos eles tenderão a superexplorar esse recurso, acrescentando cada vez mais animais<sup>54</sup>.

A tragédia dos comuns, segundo o autor, não ocorre no caso de bens privados, sendo a propriedade privada, portanto, uma forma de lidar com o reduzido custo marginal de utilização de bens públicos. Ocorre, contudo, que nem todos os bens podem ser transformados em privados, o que é verdade, por exemplo, para o ar que respiramos. Neste caso, seria necessário adotar outros tipos de medidas, tais como regulação (simplesmente proibindo ou obrigando condutas) ou taxação (aumentando o custo marginal de utilização do bem público)<sup>55</sup>.

O apelo à consciência das pessoas, neste contexto, não é suficiente para evitar a superexploração dos recursos públicos. Isto, pois as pessoas respondem de formas diferentes a esse apelo e, no longo prazo, as pessoas que não agem de forma altruísta teriam mais vantagens que as pessoas que agem atendendo ao apelo da consciência. Assim, a hipocrisia da maioria levaria a uma situação de equilíbrio de longo prazo que manteria a superexploração dos recursos<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> HARDIN, Garret. *The tragedy of the commons*, p. 1244.

<sup>55</sup> HARDIN, Garret. *Op. cit.*, p. 1245.

<sup>56</sup> HARDIN, Garret. *Op. cit.*, p. 1246: “The long-term disadvantage of an appeal to conscience should be enough to condemn it; but has serious disadvantages as well. If we ask a man who is exploiting a commons to desist ‘in the name of conscience,’ what are we saying to him? What does he hear? -- not only at the moment but also in the wee small hours of the night when, half

No caso do endividamento público, é possível estabelecer um paralelo entre a situação dos criadores de rebanhos de Hardin e as diferentes gerações. Isoladas as considerações relativas à ideia de coletividade e de solidariedade entre gerações, o comportamento de cada geração tenderá a consolidação de uma situação de superendividamento, na exata medida em que os custos dessa situação possam ser repassados exclusivamente às gerações futuras. Assim, as situações excepcionais de ajustes, além de mais severas do que precisariam ser, apenas ocorreriam em momentos em que se mostrassem como inevitáveis diante da iminência de uma crise social gravíssima, daí serem tomadas como verdadeira tragédia em termos sociais e políticos.

## CONCLUSÕES

Conforme se buscou demonstrar no presente trabalho, a análise do tema da dívida pública não pode prescindir de uma busca jusfilosófica a respeito do fundamento da transposição de despesas de uma geração para outra. Neste contexto, buscou-se discutir os desafios para a construção de uma ideia de princípio de equilíbrio intergeracional.

Em linha com o exposto, o fundamento constitucional para a existência de tal princípio residiria no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, apresentando-se o princípio de equilíbrio intergeracional como um subprincípio do princípio da igualdade, refletindo a necessidade de respeito à igualdade entre gerações em direitos, abstendo-se as diversas gerações de agir em prejuízo das gerações seguintes, seja em matéria ambiental, como já há tempos se discute, mas também em matéria financeira.

Revela-se em face disso a necessidade de aprofundamento dos estudos relativos ao direito financeiro, com aperfeiçoamento da legislação brasileira no sentido de evitar situações de oportunismo que impliquem na assunção de encargos a serem cobertos pelas gerações futuras, sem a adequada justificativa em termos dos benefícios que serão aproveitados por essas gerações. Neste sentido, a simples utilização da chamada “regra de ouro”, como disposta no texto constitucional brasileiro, ainda se apresenta como solução tímida e pouco efetiva para o tema.

---

asleep, he remembers not merely the words we used but also the nonverbal communication cues we gave him unawares? Sooner or later, consciously or subconsciously, he senses that he has received two communications, and that they are contradictory: (i) (intended communication) ‘If you don’t do as we ask, we will openly condemn you for not acting like a responsible citizen’; (ii) (the unintended communication) ‘If you do behave as we ask, we will secretly condemn you for a simpleton who can be shamed into standing aside while the rest of us exploit the commons.’”

**REFERÊNCIAS**

- ARELLANO, Luis Felipe Vidal. Parcerias público-privadas e endividamento público. In: André Castro Carvalho; Leonardo F. de Moraes e Castro. (Org.). *Manual de Project Finance no Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BALEEIRO, Aliomar. *Introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Liderando el desarrollo sostenible de las ciudades: unidad temática gestión financiera subnacional*. [s.l.]: BID, 2014.
- CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura: perspectiva pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. *A Economia Política do Endividamento Público em uma Federação: um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos*. São Paulo: EAESP/FGV, 1998. 77p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Planejamento e Finanças Públicas).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2011.
- GREMAUD, Amaury P.; TONETO Jr., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, jul/dez 2002, pp. 109-130.
- HARDIN, Garret. The tragedy of the commons, *Science*, v. 162, n. 3859, pp. 1243-1248, December 13, 1968.
- KANT, Immanuel. *A paz eterna e outros opúsculos*. Lisboa: Editora 70, 2018.
- LUCAS JR. Robert E. On the mechanics of economic development. *Journal of monetary economics*, n. 22, North Holland, 1988, pp. 3-42.
- OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995.
- PINTO, Élica Graziane. *Controle da Administração do Endividamento Público*. Belo Horizonte: UFMG (Tese de Doutorado), 2006, p. 321-391.
- RAGSDALE, Cliff T. *Spreadsheet modeling and decision analysis: a practical introduction to management science*. Virginia: Cengage Learning, 2012.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

- SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN B., Felipe. *Macroeconomia*. São Paulo: Person Education do Brasil, 2000.
- SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*. Unioeste, v. 1, n. 1, 2014, pp. 34-47.
- STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. New York: Norton, 1999.
- TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. In TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 156-172.
- WACKS, Raymond. *Philosophy of law: a very short introduction*. Oxford: Oxford University [Kobo Edition], 2014.
- WORLD BANK INSTITUTE. *Municipal finances: a learning program for local governments. Module 01 Intergovernmental Finances in a Decentralized World (Printable course material)*. [s.l]: WB, [s.d].



# DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

**Felipe Scudeler Salto**

Diretor-Executivo da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal.

**Gabriel Leal de Barros**

Economista, Mestre pela EPGE/FGV e ex-Diretor da Instituição Fiscal Independente, do Senado Federal.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Diagnóstico do quadro fiscal brasileiro – 2. Perspectivas para restauração do equilíbrio fiscal – Conclusões – Referências.

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo pretende contribuir para a compreensão do quadro atual das contas públicas brasileiras, sob a ótica da sustentabilidade da dívida pública brasileira. A partir dos diagnósticos econômico-fiscais construídos pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI)<sup>1</sup>, apresentaremos os desafios que se colocam ao Brasil no sentido de recuperar o equilíbrio fiscal, medido pela trajetória do indicador dívida/PIB. Assim, o texto divide-se em duas seções, além deste tópico introdutório: 1 – Diagnóstico do quadro fiscal brasileiro e 2 – Perspectivas para restauração do equilíbrio fiscal.

A partir das análises elaboradas e disponibilizadas pela IFI em sua página eletrônica, até a data de 22 de agosto de 2018, quando este capítulo está sendo redigido, proporemos uma avaliação geral do quadro fiscal, indicando os entraves à consolidação fiscal e os possíveis meios para superá-los. Analisaremos a evolução das receitas e despesas públicas, indicando, a partir da equação de sustentabilidade da dívida pública, os caminhos para recompor a ordem nos números do governo.

O sistemático e persistente aumento da relação dívida/PIB, desde 2013, teve como principal resposta das autoridades fiscais a adoção do chamado teto para os gastos públicos, fixado pela Emenda Constitucional n. 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016<sup>2</sup>. Sua adoção foi importante para ancorar as expectativas dos agentes econômicos e explicitar à sociedade e ao Congresso a restrição orçamentária do setor público. Ao limitar a velocidade de crescimento do gasto público primário ou não financeiro (sem incluir juros), principal causa para o desequilíbrio fiscal, espera-se que uma série de reformas estruturais pelo lado da despesa obrigatória sejam conduzidas. Como mostraremos, a discussão sobre os gastos obrigatórios é, atualmente, indissociável do debate sobre o ajuste fiscal.

Nesta seção introdutória, cabe ainda descrevermos o escopo de atuação da nova instituição criada no Brasil, a IFI, no âmbito do Senado Federal, que também surgiu como uma resposta ao grave quadro econômico vivenciado pelo Brasil. Não custa lembrar que a queda acumulada do PIB, entre 2015 e 2016, segundo o IBGE, foi da ordem de 7%, o que configurou um período de recessão profunda, sendo o pior biênio da série histórica.

A IFI foi instalada, em novembro de 2016, a partir da Resolução n. 42/2016<sup>3</sup>, aprovada no mesmo ano pelo Senado. Seu objetivo é ampliar a transparência nas

---

<sup>1</sup> Página eletrônica da IFI – <https://www12.senado.leg.br/ifi>

<sup>2</sup> EC n. 95/2016 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

<sup>3</sup> Resolução n. 42/2016 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/>

contas públicas e contribuir para a disciplina fiscal. Essa ampla assessoria ao Senado, por meio de relatórios, notas técnicas e estudos, de maneira tecnicamente independente, é exercida, hoje, no mundo, por cerca de 40 instituições, a exemplo do *Congressional Budget Office* (CBO), nos Estados Unidos, do *Office for Budget Responsibility* (OBR), no Reino Unido, do Conselho de Finanças Públicas (CFP), em Portugal, dentre outras.

A IFI do Senado Federal tem quatro funções básicas definidas em lei e a independência técnica deriva do mandato fixo dos seus três diretores, que são indicados pela Presidência do Senado, pela Comissão de Assuntos Econômicos e pela Comissão de Transparência e Fiscalização, sabatinados e submetidos à aprovação em Plenário:

- I – divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;
- II – analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;
- III – mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e
- IV – projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público (Art. 1º da Resolução n. 42/2016).

Como se vê, é obrigação da IFI produzir cenários econômicos e fiscais, considerando-se o “equilíbrio de longo prazo do setor público”. Nesse sentido, temos produzido o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), com periodicidade mensal, onde publicamos nossas projeções para as principais variáveis macroeconômicas, como: PIB, juros, inflação e taxa de câmbio.

A partir disso, traçamos três cenários para as variáveis fiscais, sobretudo o resultado primário e a dívida bruta do governo geral. O resultado primário (RP) pode ser definido como a diferença entre as receitas e despesas públicas, exceto o pagamento de juros sobre a dívida. Já a dívida bruta do governo geral (DBGG) é a soma de todos os passivos do setor público, incluindo a União, os Estados e Municípios, além de uma parte da dívida do Banco Central, as chamadas operações compromissadas (detalhada a seguir)<sup>4</sup>.

Na seção 1, apresentaremos uma análise da evolução desses indicadores, contextualizando a situação das contas públicas brasileiras ao desafio de recupe-

---

<sup>4</sup> Sobre o tema das operações compromissadas, recomendamos a leitura do Estudo Especial n. 03 da IFI – [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo\\_OpCompromissadas.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo_OpCompromissadas.pdf)

rar a sustentabilidade da dívida pública e, assim, abrir espaço para a possibilidade de voltarmos a apresentar taxas de crescimento econômico mais elevadas. Dados comparados ajudarão a compreender a dimensão do ajuste fiscal requerido e a posição relativa do Brasil no rol dos países emergentes e desenvolvidos.

Na seção 2, discutiremos as possibilidades e alternativas de políticas a serem adotadas para retirar o Brasil do quadro de crescimento da DBGG, hoje em 77% do PIB, isto é, 24 pontos percentuais (p.p.) acima do nível observado em dezembro de 2013.

Antes de detalhar as seções, é preciso ter claro que o Brasil ainda vive as consequências de um período de forte deterioração das contas públicas – 2009 a 2014 – após uma árdua jornada de construção de regras e de um arcabouço institucional sólido na área das contas públicas. Ainda nos anos 1980, o país criou a Secretaria do Tesouro Nacional para gerir a dívida pública e extinguiu a chamada Conta de Movimento entre Banco do Brasil e Banco Central<sup>5</sup>. Já nos anos 1990 e 2000, o governo promoveu o saneamento e fechamento dos bancos estaduais e estabeleceu diretrizes importantes para as contas públicas, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup>.

A utilização de práticas contábeis alternativas, denominada de “contabilidade criativa”, entre 2009 e 2014<sup>7</sup>, turvou a adequada leitura da situação das contas públicas, contribuindo para a deterioração do esforço fiscal para pagar os juros da dívida (i.e., do resultado primário) e das expectativas dos agentes econômicos em torno da posição e evolução da política fiscal. Neste período, por exemplo, a meta de resultado primário passou a ser descontada de investimentos e, em um segundo momento, das desonerações tributárias.

A expansão fiscal autorizada por esse expediente combinou-se com a queda das taxas de crescimento econômico do país, dado o fim do período áureo de

---

<sup>5</sup> Até a criação do Banco Central (BC), em dezembro de 1964, o Banco do Brasil atuava como um Banco Central misto, exercendo atividades tanto de banco comercial como a venda de produtos privados quanto de autoridade monetária através da definição de taxas de redesconto, emissão de moeda e assistente do nível de liquidez. O fornecimento de recursos do BC para compensar os desequilíbrios no ativo e passivo do BB era chamado de “conta movimento”. Com a criação do Banco Central, as atividades foram gradativamente segmentadas até que em dezembro de 1984, por decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), a “conta movimento” foi extinta.

<sup>6</sup> Para uma compreensão dessa evolução institucional, ver o livro “Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade” (Salto e Mansueto, 2016), especialmente o capítulo de Mailson da Nóbrega.

<sup>7</sup> A esse respeito, recomenda-se a consulta aos trabalhos de Barros e Afonso (2013).

crescimento dos preços das commodities exportadas pelo Brasil, produzindo dois fenômenos: transformação do superávit primário em déficit e interrupção da trajetória de queda da relação dívida/PIB, com posterior início de um aumento que perdura até hoje. A reversão desse processo não será tarefa fácil.

É preciso ainda compreender que o ajuste fiscal não é um fim em si mesmo, mas um meio através do qual o setor público garante as condições mínimas necessárias para executar suas políticas públicas e garantir ambiente profícuo ao crescimento econômico. Os governos possuem apenas três formas de financiar seus gastos: a primeira, através dos tributos pagos pela sociedade; a segunda, pela emissão de títulos da dívida pública; e, a terceira, por intermédio da emissão de papel moeda pelo Banco Central. É consensual que a sociedade brasileira não suporta mais financiar gastos públicos por meio de inflação, após o Plano Real. De forma semelhante, há intolerância para elevação de carga tributária, de maneira que até o presente momento o desequilíbrio fiscal tem sido financiado pela ampliação da dívida pública. Essa dinâmica, todavia, tem limites em função do risco de se financiar um déficit público substancial na ausência de um plano de consolidação fiscal que seja capaz de reverter o resultado negativo e dar algum horizonte de solvência para o setor público.

É esse o contexto em que apresentamos nosso capítulo, colaborando com este compêndio no sentido de trazer luz sobre os números das finanças públicas. Ter o diagnóstico correto é o primeiro passo para que se possam estabelecer novos compromissos na direção do equilíbrio fiscal, de maior transparência, *accountability* e respeito ao dinheiro público.

## 1. DIAGNÓSTICO DO QUADRO FISCAL BRASILEIRO

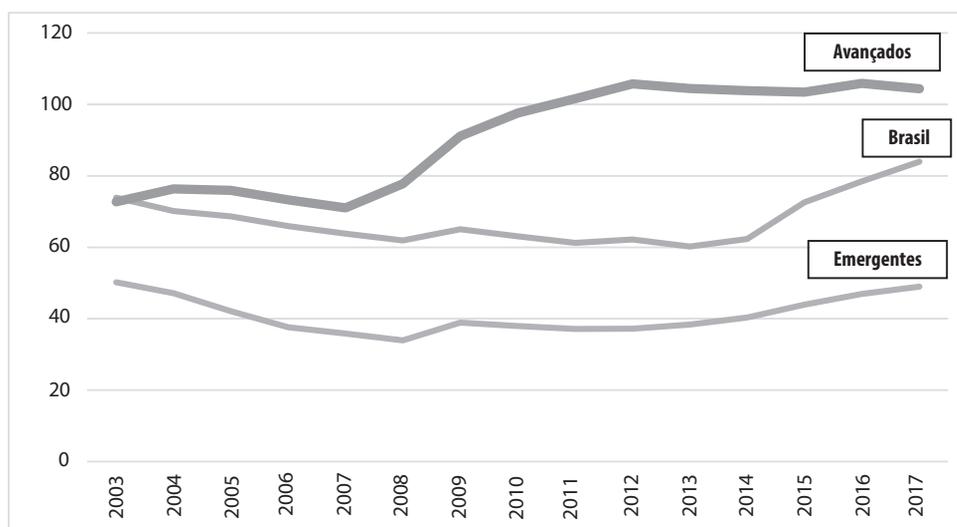
Os principais indicadores utilizados pelos economistas para medir ou avaliar a situação das contas públicas são: o resultado nominal (RN), o resultado primário (RP), a dívida pública bruta (DBGG) e a líquida (DLSP). Há discrepâncias entre alguns dos indicadores calculados e utilizados no Brasil e os internacionalmente aceitos, comumente disponibilizados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no seu Monitor Fiscal<sup>8</sup>. Entretanto, há convergência em torno dos resultados observados nessas distintas fonte e métodos.

Hoje, por exemplo, o Brasil possui uma dívida bruta elevada e crescente. Em comparação com o nível de endividamento dos países emergentes, o quadro mostra-

---

<sup>8</sup> Para ver a última edição do Monitor Fiscal do FMI, clique aqui – <http://www.imf.org/en/publications/fm>

-se ainda mais preocupante. A DBGG, segundo dados do Banco Central do Brasil<sup>9</sup>, é de 77,2% do PIB (dados de junho de 2018), como já mencionamos. Pelos dados do FMI, a dívida brasileira já atinge 87% do PIB no mesmo período<sup>10</sup>. Tomando-se a média dos países emergentes e a média dos desenvolvidos, ao longo do tempo, é possível ter uma base para comparação. O gráfico 1 traz essas informações.



**Gráfico 1 – Dívida bruta (conceito FMI) para países emergentes, avançados e Brasil (% do PIB)**

Fonte: FMI. Elaboração própria.

O gráfico 1 mostra que a trajetória de crescimento da dívida brasileira descolou da dinâmica verificada na média dos países emergentes. Enquanto o nível médio dos emergentes foi inferior a 50% do PIB em 2017, o Brasil registrou nível bem mais elevado, de 84% do PIB, cuja expansão tem avançado rapidamente. Se não houver mudanças nos fatores condicionantes dessa dinâmica, a tendência da curva azul, no gráfico 1, é aproximar-se rapidamente do perigoso nível de 100%

<sup>9</sup> Veja a série histórica sob nova metodologia aqui – <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp>

<sup>10</sup> Estimativas da IFI com base na metodologia do FMI. As estatísticas do FMI possuem um caráter, digamos, mais conservador, pois consideram como dívida pública toda a carteira de títulos sob responsabilidade do Banco Central, tanto os títulos livres quanto as operações compromissadas. Já na metodologia doméstica, apurada pelo Banco Central, a dívida bruta é composta apenas pela carteira de títulos livres, isto é, títulos públicos que não estejam lastreando as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central no gerenciamento da quantidade de dinheiro em circulação na economia. Esta é a única diferença entre os indicadores.

do PIB, bem próximo da média das economias avançadas. Contudo, há uma diferença fundamental relacionada ao custo de rolagem desta dívida: as taxas médias dos títulos brasileiros são substancialmente maiores em razão dos desequilíbrios macroeconômicos.

A esse respeito, vale destacar que a taxa básica de juros (i.e, a taxa Selic), principal referência para o custo de rolagem da dívida pública, não é causa e sim consequência dos fundamentos macroeconômicos do país, como seu nível de poupança, grau de indexação, desequilíbrio das contas fiscais, demografia, dentre outros. Particularmente em relação à poupança, países que apresentam baixo nível de poupança doméstica precisam de capital externo para financiar seus investimentos.

No caso do governo, que gasta mais do que arrecada, sua taxa de poupança é negativa. O ambiente de negócios, regime tributário e regulatório afetam ainda a poupança e investimento por parte das empresas. A demografia também é importante, uma vez que países mais idosos poupam menos do que países mais jovens. Em suma, estas e outras variáveis que espelham o fundamento macroeconômico do país, influenciam a formação da taxa de juros.

Uma taxa de juros mais ou menos elevada nos leva a discutir a chamada equação de sustentabilidade da dívida pública. Como se sabe, a dívida pública se faz necessária para que o governo possa financiar despesas não cobertas pelas receitas públicas, isto é, pela arrecadação de impostos, taxas, multas e contribuições. Essa diferença entre receitas e despesas totais denomina-se resultado nominal. Quando positivo, chamamos de superávit nominal e, quando negativo, déficit nominal. O Brasil, hoje, possui um déficit nominal da ordem de R\$ 487 bilhões ou 7,3% do PIB (dados acumulados em 12 meses findos em junho de 2018).

A geração de déficits demanda que seu financiamento ocorra através da emissão de títulos públicos como forma de o governo obter recursos privados que deverão ser pagos em períodos posteriores, movimento que eleva a dívida pública.<sup>11</sup> Esse é o mecanismo por trás do financiamento e funcionamento da política

---

<sup>11</sup> Aqui, é importante destacar a exata relação entre os déficits públicos e a dívida. Na verdade, o déficit nominal impacta diretamente a chamada Dívida Fiscal Líquida (DFL), indicador divulgado também pelo Banco Central. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é influenciada por outros fatores, como os efeitos do câmbio sobre as reservas internacionais, que distanciam os dois indicadores – DLSP e déficit nominal. Também a DBGG não guarda relação direta com o déficit nominal, uma vez que sua construção considera a totalização apenas dos passivos do setor público, de tal sorte que a variação do estoque da DBGG não equivale ao déficit nominal. Evidentemente, o déficit nominal e a DBGG estão correlacionados, mas é importante que se tenha em tela a existência de discrepâncias contábeis e de definição que acabam impedindo o estabelecimento de uma relação direta entre essas variáveis. Para uma análise detalhada da DFL, vale a consulta deste artigo de Josué Pellegrini – <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/10/14/divida-liquida-do-setor-publico-decrescente-significa-politica-fiscal-sob-controle/>

fiscal. O mais importante, como se vê, não é buscar anular a dívida pública, mas, sim, construir as condições macroeconômicas suficientes para ter dívida menos custosa e sustentável para o Erário. Isso só se obtém na presença de um governo probo e eficiente, como discutiremos.

A equação de sustentabilidade ajuda a compreender a relação entre os resultados fiscais e a trajetória da dívida. Ela relaciona a variação da dívida, do lado esquerdo da equação, com o resultado primário, a taxa de juros reais, o crescimento econômico e o estoque da própria dívida.<sup>12</sup>

Objetivamente, a equação de sustentabilidade da dívida bruta pode ser feita simplificada da seguinte forma:

$$\Delta D = dp + (j - c) * D, \text{ onde:}$$

$\Delta D$  é a variação da dívida em percentual do PIB;  $dp$  é o déficit primário, em percentual do PIB;  $j$  é a taxa real média de juros da dívida bruta;  $c$  é a taxa real de crescimento do PIB e  $D$  é o estoque da dívida bruta em percentual do PIB.

Essa equação mostra que a dívida cresce ( $\Delta D > 0$ ) quando há déficit primário. Ela também aumenta quando a diferença entre os juros reais e o crescimento do PIB é positiva. Sendo assim, podemos calcular, para dados crescimento do PIB, juro real e estoque de dívida bruta, o resultado primário necessário para estabilizar a relação dívida/PIB, isto é, para que  $\Delta D$  seja igual a zero.

Por exemplo, se o PIB do Brasil crescer, em média, 2,0% em termos reais, nos próximos anos, a taxa real de juros (taxa de juros nominal esperada para doze meses à frente, descontada a expectativa de inflação) ficar na casa de 4% e o estoque da dívida no período anterior for de 85% do PIB, temos, para que a dívida fique estável em relação ao PIB (isto é,  $\Delta D = 0$ ):

$$0 = dp + (4,0\% - 2,0\%) * 85 \text{ e, rearranjando:}$$

$$-dp + 2,0\% * 85$$

$$dp = -1,7 \text{ (sinal negativo = superávit)}$$

Assim, seria preciso um superávit primário<sup>13</sup> de 1,7% do PIB para estabilizar uma dívida bruta de 85% do PIB, isto é, para que ela parasse de crescer. Essa é uma forma de mostrar o tamanho do desafio fiscal que se coloca para o país. Atualmen-

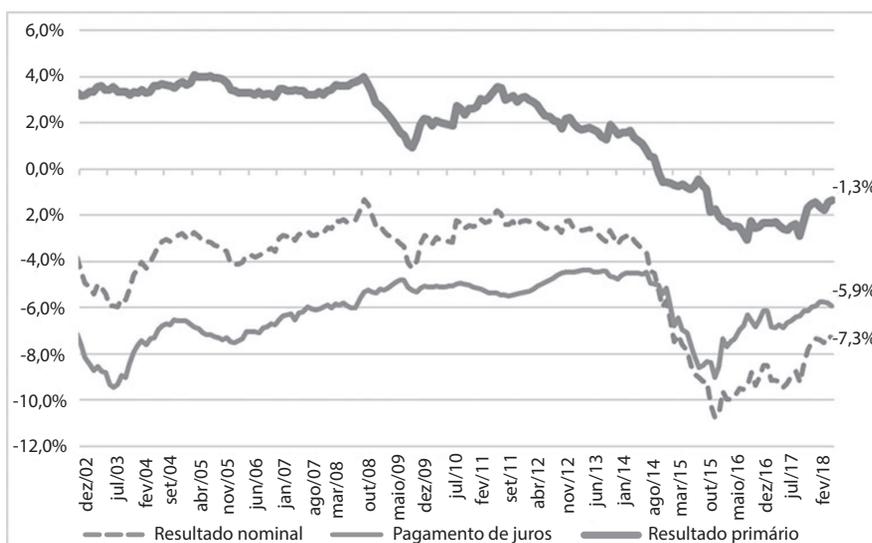
<sup>12</sup> Para uma explanação sobre a equação de sustentabilidade da dívida, recomenda-se a leitura do capítulo 6 do livro de Macroeconomia dos autores Carlin & Soskice (2006). Ver referências bibliográficas.

<sup>13</sup> Lembrando que a variável  $dp$  representa o déficit primário, isto é, quando  $dp > 0$ , isso representa um déficit primário; quando  $dp < 0$ , trata-se de superávit primário.

te, como o déficit primário está em torno de 1,3% do PIB – e assumindo, por hipótese, que ele seja mantido nesse patamar, isto é, que não piore – a dimensão do ajuste é de algo como 3% do PIB (1,7% + 1,3%). Em reais, se tomarmos como base o PIB nominal de 2023, incorporadas projeções feitas pela IFI<sup>14</sup>, trata-se de um ajuste de mais de R\$ 350 bilhões de reais a ser implementado até o final de 2023<sup>15</sup>.

A questão central, portanto, não é sobre a necessidade de se fazer um relevante e factível programa de consolidação fiscal, algo imperativo quando considerados os cálculos ora apresentados. O fundamental é como o ajuste será endereçado do ponto de vista de sua composição entre medidas pelo lado do gasto e da receita, qual o espaço fiscal existente para promover as mudanças no pouco tempo disponível e se a economia política do país conseguirá compreender e aprovar as medidas necessárias para pavimentar o reequilíbrio das finanças públicas.

O setor público consolidado possui, atualmente, um déficit nominal de 7,28% do PIB, composto por 1,34% do PIB de déficit primário e 5,94% do PIB em pagamento líquido de juros sobre a dívida. A evolução dessas variáveis pode ser vista no gráfico 2.



**Gráfico 2 – Evolução do resultado nominal, resultado primário e pagamento de juros (% do PIB) – acumulado em 12 meses**

Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

<sup>14</sup> Acesse o banco de dados e projeções da IFI no endereço – <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>

<sup>15</sup> A data de 2023 foi escolhida porque, segundo os cenários prospectivos da IFI, o quadro de maior probabilidade indica que a dívida será estabilizada apenas em 2023 em um nível próximo do considerado no exercício apresentado neste capítulo.

O gráfico 2 permite observar que a deterioração do resultado primário começou a ocorrer a partir de 2009, com reversão pontual em 2010/11. A partir de 2009, três fatores foram preponderantes para explicar essa dinâmica: i) crescimento mais acelerado da despesa primária do governo central; ii) queda da arrecadação em decorrência de desonerações tributárias crescentes; e iii) reflexos do início do processo de intervenção em diversos setores da economia, como o energético e o petrolífero. O novo arranjo de política econômica iniciado em 2009 e aprofundado a partir de 2012 produziu notáveis efeitos colaterais negativos sobre o ritmo de crescimento da economia e, conseqüentemente, sobre o fôlego da arrecadação.

O embrião do processo de deterioração das contas públicas, no entanto, nasceu antes, ainda em 2008, em resposta aos efeitos da crise financeira internacional ou à adoção de uma política chamada de “anticíclica”. O regime de metas para o resultado primário, instituído ao final da década de 90, passou a ter menor importância relativa dentro da institucionalidade fiscal do país. O modelo fiscal consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, foi sendo gradativamente flexibilizado por meio da permissão para abatimentos da meta de resultado primário. Investimentos, no primeiro momento, e subsídios habitacionais e desonerações tributárias, posteriormente. O resultado desse experimentalismo foi uma perda da âncora fiscal para os agentes econômicos, seguida de longo período de expansão fiscal.

Em 2009, em artigos publicados na imprensa, já alertávamos para o risco de adoção dessa estratégia para a sustentabilidade das contas públicas<sup>16</sup>. Com o excesso de discricionariedade na definição dos abatimentos da meta de resultado primário, a âncora fiscal perdeu importância relativa como sinal de saúde das contas públicas. Inicialmente, um pequeno volume de gastos do chamado Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi deduzido e, posteriormente, foram feitos novos descontos relativos aos investimentos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). As deduções continuaram a crescer com a inclusão de subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), desonerações tributárias e, em seguida, de frustração de determinadas receitas<sup>17</sup>.

Em perspectiva mais ampla, no entanto, é preciso considerar que o avanço do gasto público<sup>18</sup> é anterior aos anos 2000. A Constituição de 1988 impôs um conjun-

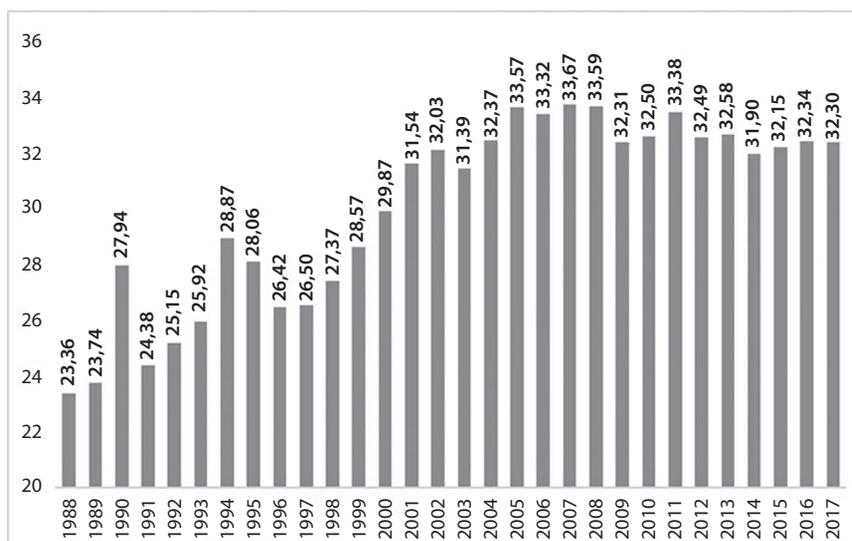
---

<sup>16</sup> Para maiores detalhes, ver artigo para o jornal O Estado de S. Paulo – “Contabilidade criativa turva meta fiscal”, de Maílson da Nóbrega e Felipe Salto (2009) nas referências bibliográficas.

<sup>17</sup> Para uma análise pormenorizada dessa questão, ver Barros (2017) nas referências bibliográficas.

<sup>18</sup> Na verdade, há uma discussão teórica e empírica importante sobre a classificação da política fiscal. A variável mais importante para medir o grau de expansão é o chamado impulso fiscal. O impulso é calculado pela variação do resultado primário estrutural, isto é, do resultado primário recorrente (quando descontados eventos atípicos e extraordinários na receita e na despe-

to de direitos aos cidadãos e deveres ao Estado que demandou um forte crescimento da carga tributária para o seu financiamento. Nos primeiros 20 anos, de 1988 até 2008, a tendência da série de carga tributária foi claramente de alta. A partir de 2009, uma série de renúncias de receitas foram instituídas como forma de amortecer os efeitos da crise financeira internacional e houve recuo importante no ritmo de crescimento da arrecadação, em razão da malsucedida intervenção na economia, a cunha fiscal parou de subir e tem apresentado gradual recuo (gráfico 3)



**Gráfico 3 – Evolução da carga tributária brasileira (% do PIB)**

Fonte: Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal.

O avanço da carga tributária, seja por elevações de alíquotas seja como decorrência da maior formalização no mercado de trabalho ou do crescimento econômico, não foi suficiente, conforme destacamos nos parágrafos anteriores, para evitar a geração de déficits primários. Isso porque, além da pressão estrutural por aumento de gastos, uma série de decisões legais tomadas por distintos governos contribuíram para robustecer a velocidade de crescimento das despesas públicas. No período pós-crise, além desta pressão estrutural, novas despesas foram criadas como, por exemplo, os Programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e de Sustentação do Investimento (PSI), a desoneração da folha de pagamentos, os subsídios educacionais via FIES e as subvenções energéticas, dentre outros.

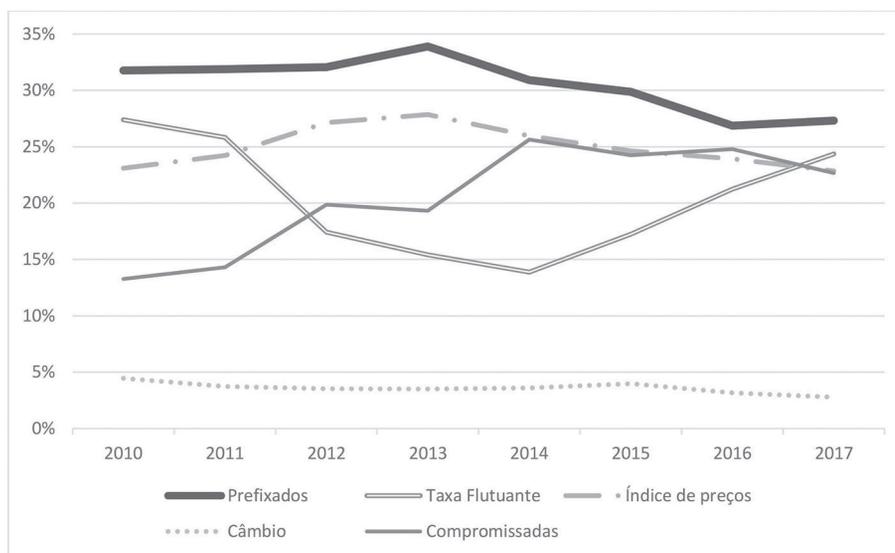
---

sa, como as receitas de programas especiais de parcelamento de dívida (“Refis”) ou uma despesa temporária como a ajuda financeira ao estado do RJ) ajustado pelos efeitos do ciclo de atividade econômica. Para uma abordagem completa, ver Barros (2017).

Vale notar que não estamos apresentando, aqui, uma avaliação do mérito das propostas, mas tão somente de seu impacto e contribuição no processo de deterioração fiscal verificado no período recente. O resultado de despesas estruturalmente elevadas e de novos gastos criados a partir de 2009 (detalhado em seguida), somado ao elevado volume de renúncias fiscais instituídas, antecipou o aprofundamento do desequilíbrio fiscal. De 1998 a 2017, as despesas primárias do governo federal tiveram crescimento médio de 5,4% ao ano, enquanto o PIB cresceu 2,3% ao ano.

Com a carga tributária virtualmente estabilizada e apresentando, inclusive, uma queda gradual, o avanço da despesa acima do PIB precisou ser financiado de alguma forma: além da inflação persistentemente elevada e próxima do teto da meta de 6,5% ao ano, houve aumento expressivo da dívida pública. Apesar de o gráfico da dívida bruta no conceito internacional já ter sido apresentado anteriormente, é importante analisar os detalhes. Para tanto, levando em consideração a metodologia do Banco Central, é possível identificar que os dois principais componentes da dívida bruta são as chamadas operações compromissadas e a dívida mobiliária do governo federal.

Quanto ao perfil do endividamento público brasileiro, os dados mostram que ele é particularmente marcado por duas características: prazo médio curto, em torno de quatro anos, e indexação elevada à taxa Selic. O gráfico 4 permite avaliar a evolução dos principais componentes da dívida pública, incluindo as operações compromissadas.



**Gráfico 4 – Evolução dos principais componentes da dívida pública (% da dívida total)**

Fonte: Banco Central e Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A participação dos títulos indexados à Selic ou de taxa flutuante, como são conhecidos e classificados pelo Tesouro, reduziu-se fortemente, entre 2010 e 2014, tendo passado de 27,4% da dívida pública mobiliária total (incluindo no denominador as operações compromissadas) para 13,9%. No mesmo período, no entanto, as operações compromissadas do Banco Central saltaram de 13,3% para 25,6% da dívida total. Houve, portanto, uma evidente substituição de títulos atrelados à Selic por compromissadas.

A esse respeito, vale notar ainda que as operações compromissadas são o principal instrumento pelo qual a autoridade monetária controla o nível de liquidez da economia. Nesse sentido, quando há maior liquidez, por exemplo, em razão da acumulação de reservas internacionais, é preciso esterilizar esse aumento de liquidez. A política de reservas, portanto, deve ser levada em conta nas avaliações em torno da composição e perfil do endividamento público.

De 2014 a 2017, os títulos de taxa flutuante saltaram dos 13,9% para 24,4%, enquanto as operações compromissadas apresentaram leve recuo, de 25,6% para 22,7%<sup>19</sup>. Já os títulos atrelados a índices de preços têm oscilado em torno de um quarto da dívida total, após ensaiar movimento de alta até 2013. Finalmente, os prefixados chegaram a atingir quase 35% (2013), mas reduziram-se para níveis mais próximos a 27%.

Esses números mostram que o perfil da dívida pública brasileira não tem melhorado nos últimos anos. Os títulos de taxa flutuante, atrelados à Selic, também conhecidos como pós-fixados, são papéis cuja remuneração depende do nível da taxa básica de juros definida pelo Banco Central. Já os prefixados são papéis cuja taxa de juros é determinada previamente e os títulos atrelados a índices de preços respondem às mudanças na inflação.

As operações compromissadas, por sua vez, são títulos prefixados, mas com prazo muito curto, em média inferior a um mês, o que as torna fiscal e economicamente muito parecidas com os títulos indexados à Selic. Para gerenciar a liquidez da economia, o Banco Central realiza operações compromissadas. O “compromisso” se dá no sentido de recomprar em um prazo determinado um título para um agente do mercado. Os títulos são emitidos pelo Tesouro ao Banco Central<sup>20</sup>. Essas operações têm o objetivo de garantir que não haja excesso de títulos ou de dinhei-

---

<sup>19</sup> Quando há maior percepção de risco e incerteza, é esperado que os agentes de mercado tenham maior preferência por títulos de perfil curto e taxa flutuante.

<sup>20</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000 – proibiu que o Banco Central emitisse títulos próprios, ficando o Tesouro exclusivamente responsável pela emissão de

ro no mercado, a ponto de os juros praticados se distanciarem, para cima ou para baixo, da meta fixada pelo Banco Central para a taxa Selic. Vale lembrar que a meta-Selic tem por objetivo balizar o custo do crédito no país e garantir, assim, o cumprimento de uma determinada meta de inflação.<sup>21</sup>

Quando há excesso de moeda em circulação e o Banco Central observa que os juros praticados com títulos públicos no mercado estão abaixo da meta-Selic, ele faz operações compromissadas de venda de títulos, retirando o excesso de dinheiro da economia em troca de um compromisso de pagar juros mais altos para os agentes de mercado e, assim, fazendo o juro médio de todo o sistema voltar a subir, convergindo para a meta-Selic. Quando há escassez de liquidez na economia e os juros estão muito altos, acima da meta-Selic, o Banco Central deixa que as operações compromissadas vençam, ampliando assim a quantidade de dinheiro em circulação e permitindo que os juros médios do sistema diminuam, convergindo novamente para a meta-Selic.<sup>22</sup>

Por essas razões, os juros das operações compromissadas sempre tendem a aproximar-se da própria Selic, razão pela qual essa parcela da dívida pública deve ser analisada conjuntamente com os títulos pós-fixados, isto é, os títulos indexados à Selic ou de taxa flutuante. O grau de substituição entre eles é elevado, como se pode concluir, já que na ausência de um deles, o outro oferece condições muito similares para um eventual tomador: prazo curto e remuneração atrelada à Selic.

O desejo do mercado por títulos com esse perfil está condicionado às suas perspectivas a respeito da economia e das contas públicas. Se o governo é bom pagador e tem um risco de crédito baixo, apresenta bons fundamentos econômicos, tais como: crescimento econômico e déficits públicos baixos ou até mesmo superávits. Nesse contexto, é consequência natural o maior apetite por títulos emitidos pelo Tesouro para prazos mais longos, com juros mais baixos.

---

títulos públicos, incluindo títulos a serem entregues ao Banco Central para realização de suas operações típicas de controle de liquidez.

<sup>21</sup> Para uma compreensão plena do regime de metas para a inflação, adotado em 1999 no Brasil, acessar o texto para discussão de Bogdanski et al (2000) em – <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps01.pdf>

<sup>22</sup> Esses mecanismos estão bem descritos em box do Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI publicado neste link – [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529486/RAF\\_abr17\\_pt3.pdf?sequence=10](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529486/RAF_abr17_pt3.pdf?sequence=10)

Por outro lado, se o governo tem contas desarrumadas e não sinaliza mudanças críveis em horizonte relevante, é igualmente natural que o mercado tenha maior interesse e apetite em financiar os déficits públicos se a remuneração for mais elevada e de prazo mais curto. Quanto maior a incerteza sobre as contas públicas e o risco de pagamento de crédito, menor a disposição por comprar títulos longos e com taxa pré-definida.

Do ponto de vista do governo, o ideal é ter prazo longo e juros baixos. Essa combinação permite que menos recursos sejam anualmente comprometidos com pagamento do serviço da dívida, abrindo espaço fiscal para redução mais acelerada da dívida pública e, futuramente, maior fôlego fiscal para execução de políticas públicas. Prazos curtos e juros altos implicam alto grau de comprometimento do orçamento com o serviço da dívida, sobrando menos espaço fiscal para financiar as políticas de saúde, educação, segurança etc.

Diante o exposto, pode-se concluir que o perfil de endividamento público no Brasil ainda é ruim e muito dependente da evolução da taxa Selic, uma vez que 47% da dívida correspondem a títulos de taxa flutuante ou operações compromissadas. A condição necessária para alterar esse quadro dependerá da capacidade do país de voltar a gerar superávits primários suficientemente elevados para estabilizar a relação dívida/PIB. Quando os agentes econômicos enxergarem que a probabilidade desse cenário de recuperação do equilíbrio fiscal se tornou mais provável do que um quadro de crescimento sistemático da dívida, como vemos atualmente, então haverá maior espaço para melhorar o perfil da dívida.

Em outras palavras, haverá espaço para uma maior fatia de títulos prefixados, com taxas que sejam vantajosas para o Erário. Quanto maior o horizonte e confiança em torno da solvência da dívida, menores as taxas de juros e maior o prazo para rolar títulos públicos. Hoje, ofertar títulos prefixados é caro para o Tesouro, porque o mercado exige uma taxa de juros muito alta (em razão da maior incerteza) para abrir mão de comprar um título atrelado à Selic, do qual pode se livrar a qualquer momento e no qual a remuneração apresenta elevada liquidez. Comprar um título prefixado com juros reduzidos é o mesmo que dizer para o governo: “eu acredito que você é um bom pagador e seu risco fiscal diminuirá ao longo do tempo”. Atualmente, estamos distantes de um quadro como esse.

Antes de avançarmos para a seção de perspectivas para a restauração do equilíbrio das contas públicas, é importante destacar outra característica das con-

tas públicas brasileiras. Além da baixa qualidade do perfil de endividamento e da carga tributária elevada, o país é marcado por um padrão ruim de composição do gasto público. Os investimentos públicos são baixos e os gastos com pessoal e previdência ocupam fatia expressiva da despesa pública. Esse quadro motivou o governo federal, em 2016, a apresentar uma proposta para limitar o crescimento dos gastos públicos, o chamado teto de gastos. A tabela 1 traz a composição da despesa pública federal segundo seus principais componentes:

**Tabela 1 – Evolução dos principais componentes do gasto público federal (% do PIB)<sup>23</sup>**

Período/ Rubricas	Pessoal	RGPS	FAT	BPC	Bolsa Família	Subsídios	Discricionárias	Custeio	PAC	Outras	Total
1997	4,2	4,9	0,5	0,0	0,0	0,2	3,9	0,3			14,0
1998	4,5	5,3	0,4	0,0	0,0	0,2	4,1	0,3			14,8
1999	4,4	5,4	0,4	0,0	0,0	0,2	3,6	0,5			14,6
2000	4,5	5,5	0,4	0,0	0,0	0,2	3,7	0,4			14,8
2001	4,8	5,7	0,4	0,0	0,0	0,3	4,1	0,3			15,6
2002	4,8	5,9	0,5	0,0	0,0	0,1	4,2	0,3			15,9
2003	4,5	6,2	0,5	0,3	0,0	0,3	3,1	0,3		0,0	15,1
2004	4,3	6,4	0,5	0,4	0,2	0,2	3,3	0,3		0,0	15,6
2005	4,3	6,7	0,5	0,4	0,3	0,4	3,2	0,3		0,1	16,4
2006	4,4	6,9	0,6	0,5	0,3	0,3	3,2	0,3		0,3	16,8
2007	4,3	6,8	0,7	0,5	0,3	0,3	3,0	0,3	0,3	0,3	16,9
2008	4,3	6,4	0,7	0,5	0,3	0,1	2,8	0,3	0,4	0,4	16,2
2009	4,6	6,7	0,8	0,6	0,4	0,1	2,9	0,4	0,5	0,3	17,4
2010	4,3	6,6	0,8	0,6	0,4	0,2	2,9	0,4	0,5	0,4	17,1

<sup>23</sup> Os gastos com subsídios contemplam, além do programa de sustentação do investimento (PSI) e de subsídios do agronegócio, do setor elétrico e habitacionais com o Programa MCMV, despesas com a compensação pela desoneração da folha de pagamento e outros. Os investimentos do PAC, por sua vez, não contemplam os subsídios do MCMV. Os gastos discricionários não contemplam as despesas com o programa bolsa família.

2011	4,1	6,4	0,8	0,6	0,4	0,3	2,9	0,4	0,5	0,3	16,8
2012	3,9	6,6	0,8	0,6	0,4	0,4	2,8	0,5	0,6	0,3	16,9
2013	3,8	6,7	0,8	0,6	0,5	0,7	2,8	0,4	0,6	0,3	17,3
2014	3,8	6,8	0,9	0,7	0,5	0,8	3,0	0,5	0,7	0,3	18,1
2015	4,0	7,3	0,8	0,7	0,5	1,7	2,8	0,8	0,4	0,5	19,4
2016	4,1	8,1	0,9	0,8	0,5	0,8	3,2	0,6	0,5	0,4	20,0
2017	4,3	8,5	0,8	0,8	0,4	0,6	2,8	0,5	0,4	0,4	19,5
<b>2017-1997</b>	<b>0,1</b>	<b>3,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>5,5</b>
<b>2016-1997</b>	<b>-0,1</b>	<b>3,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>6,0</b>

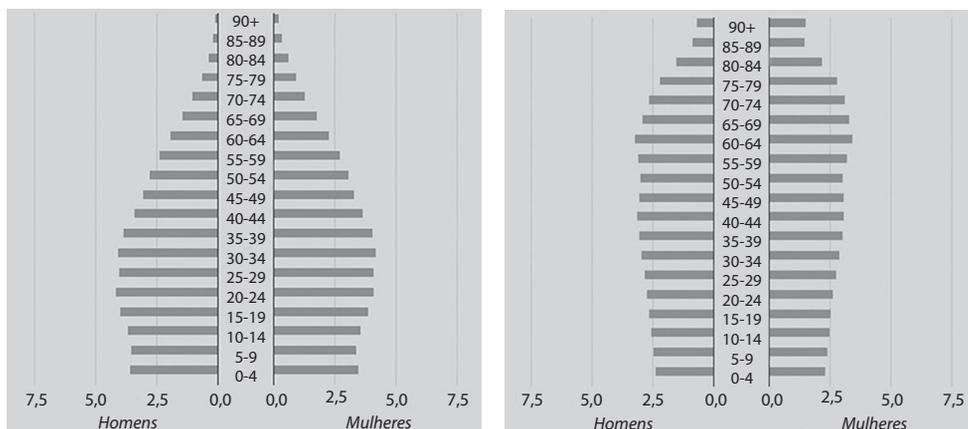
Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Como se pode observar, a previdência (8,5% do PIB em 2017), os gastos com salários dos servidores públicos federais (4,3% do PIB), o custeio do abono e do seguro-desemprego pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (0,8% do PIB) e o Benefício de Prestação Continuada – BPC (0,8%) representam, juntos, 14,5% do PIB, em um total de gastos primários de 19,5% do PIB. Ou seja, apenas essas quatro rubricas consomem cerca de 75% do gasto público não financeiro. Os investimentos, por sua vez, tomando o PAC como base, figuram na casa de 0,5% do PIB.

Mas se a fotografia é ruim, o filme dos gastos públicos brasileiros é ainda pior. Quando tomamos as principais despesas federais primárias, entre 2008 e 2017, observamos que a previdência social teve um incremento de 2,2 pontos percentuais do PIB, no período, enquanto a saúde e a educação, juntas, cresceram menos de 1 ponto percentual (p.p.) do PIB. Os gastos com defesa nacional, por exemplo, aumentaram apenas 0,4 p.p. do PIB. Essa tendência permanecerá, caso uma ampla reforma do gasto obrigatório não seja conduzida no Brasil. Esse é um diagnóstico cada vez mais claro, sobretudo diante da evolução demográfica do país.

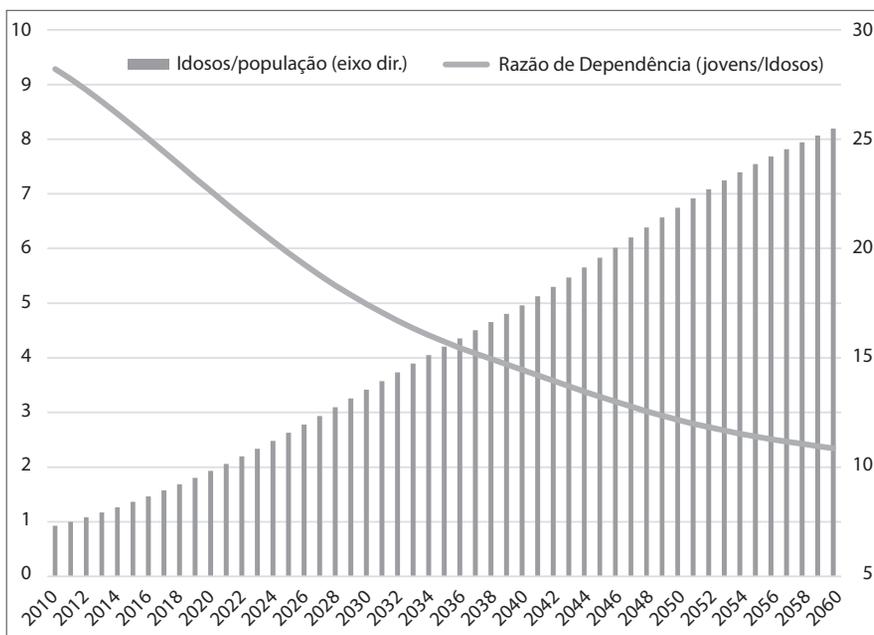
Tomando-se as novas projeções populacionais do IBGE (Gráfico 5), deste ano, a razão de dependência, medida através da divisão do número de jovens de 15 a 64 anos sobre o número de idosos com idade a partir de 65 anos, sairá de pouco mais de 9 em 2010 e 7,5, em 2018, para apenas 5, em 2030, e pouco mais de 2 jovens por idoso em 2060. O processo de envelhecimento populacional,

como se vê, será extremamente rápido e imporá desafios ainda mais substanciais par ao custeio da previdência caso não sejam atualizadas as regras de elegibilidade para concessão dos benefícios.



**Gráfico 5 – Pirâmide populacional brasileira em 2010 e em 2060 (%)**

Fonte: IBGE.



**Gráfico 6 – Evolução de Indicadores Demográficos Selecionados**

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Como o sistema previdenciário do RGPS é de repartição, onde cada trabalhador ativo paga o benefício do idoso, a rápida redução da razão de dependência é um grande desafio fiscal e social para o país. O Gráfico 6 revela que a proporção de idosos na população do país saltará de algo em torno de 9% (ou pouco mais de 19 milhões), em 2018, para cerca de 26% (ou quase 60 milhões) em 2060. Em relação à projeção anterior do IBGE, o fim do período de crescimento do número de pessoas em idade de trabalhar como proporção da população total (i.e, o chamado bônus demográfico) foi antecipado de 2023 para 2018. O envelhecimento populacional mais acelerado que o inicialmente previsto torna a reforma da previdência ainda mais imperativa para reequilibrar as contas públicas.

Mostramos, nesta primeira seção, o quadro geral das contas públicas. Na seção seguinte, discutiremos as saídas que têm sido apresentadas para restaurar o equilíbrio fiscal.

## **2. PERSPECTIVAS PARA RESTAURAÇÃO DO EQUILÍBRIO FISCAL**

Não será trivial passar de um quadro de déficit público elevado e dívida crescente em proporção do PIB para um estado de superávit e endividamento estável ou decrescente. Dado o diagnóstico exposto na seção anterior, podemos concluir que será preciso avançar sobre um conjunto de medidas para que se possa restaurar o equilíbrio fiscal. Disso dependerá a continuidade do financiamento de melhores políticas públicas para a sociedade. Sem equacionar o déficit público, os custos para financiar novos aumentos na dívida pública deverão ser a cada ano maiores, com juros crescentes, volta do risco inflacionário, redução da renda real e limitações relevantes ao crescimento econômico.

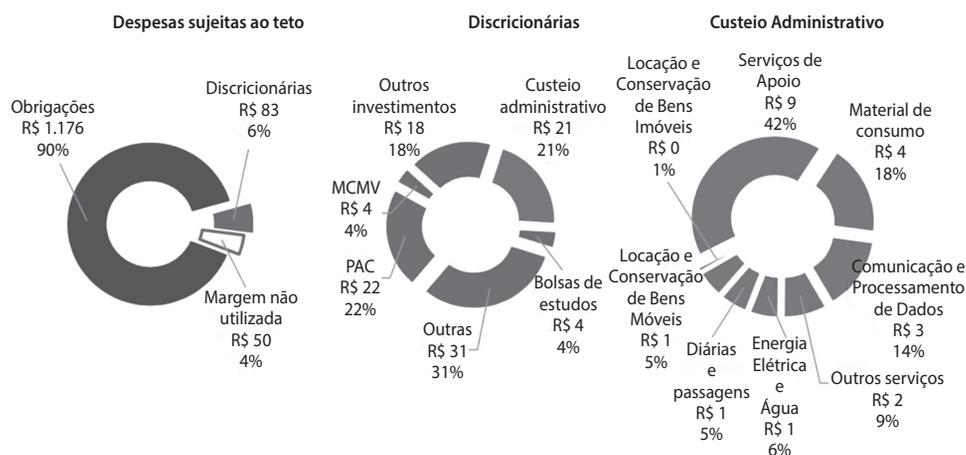
O teto de gastos públicos foi importante para recolocar o equilíbrio fiscal como a prioridade do país. Ao estabelecer que a despesa só poderá ficar, no máximo, em nível equivalente à despesa de 2016 acrescida da inflação, ano a ano, o teto de gastos carrega implicitamente um ajuste que representa algo como R\$ 300 bilhões. Ele seria suficiente para estabilizar a relação dívida bruta/PIB em patamar inferior a 90% por volta de 2023. O desafio está em promover as reformas e mudanças necessárias para o cumprimento desses objetivos.

Um ajuste dessa dimensão requer mudanças nas principais despesas obrigatórias, sobretudo na previdência social, além de alterações nos gastos com pessoal e melhor focalização dos gastos sociais. Apesar dos distintos arranjos tecnicamente possíveis, o avanço dessa agenda depende, eminentemente, da economia política do país, uma vez que diversos temas demandam mudanças constitucionais ou legais.

A Instituição Fiscal Independente (IFI) concebeu um conceito que ajuda a compreender a importância de debater as reformas no gasto obrigatório. Trata-se

da margem fiscal. Dada a limitação para o crescimento do gasto público primário, a IFI projeta cada uma das principais rubricas de despesa: previdenciária, assistencial, abono salarial e o seguro desemprego, os subsídios e subvenções, o Bolsa Família, dentre outras. As projeções levam em consideração diversos cenários macroeconômicos e fiscais, como, por exemplo, a realização de reforma previdenciária mais ou menos ambiciosa. Uma vez projetadas as principais rubricas do gasto público, dado o limite máximo estabelecido pelo teto, a margem fiscal é calculada por diferença.

Composta por investimentos, inclusive do PAC, e despesas com custeio de políticas públicas e dos ministérios, a margem fiscal representa uma melhor aproximação do efetivo grau de flexibilidade do gasto público. Em 2017, a margem fiscal foi estimada em R\$ 133 bilhões (Gráfico 7) e, de acordo com as projeções da IFI, em resposta a uma série de vinculações legais e constitucionais presentes no orçamento público, a margem fiscal estimada para este ano será reduzida para R\$ 110 bilhões ou apenas 8,2% da despesa. O grau de liberdade, como se vê, é extremamente reduzido.



**Gráfico 7 – Composição da Margem Fiscal da União em 2017**

Fonte: IFI.

O tímido avanço das reformas estruturais pelo lado do gasto, notadamente obrigatório, pressiona negativamente a margem fiscal. Isso porque, para reduzir o déficit público não financeiro, a variável de ajuste de curto prazo acaba sendo a margem fiscal, particularmente, os investimentos. Percebe-se, portanto, que a maneira mais eficiente e sustentável de ampliar os investimentos públicos é justamente controlar a taxa de crescimento das despesas obrigatórias, em benefício do processo de consolidação fiscal.

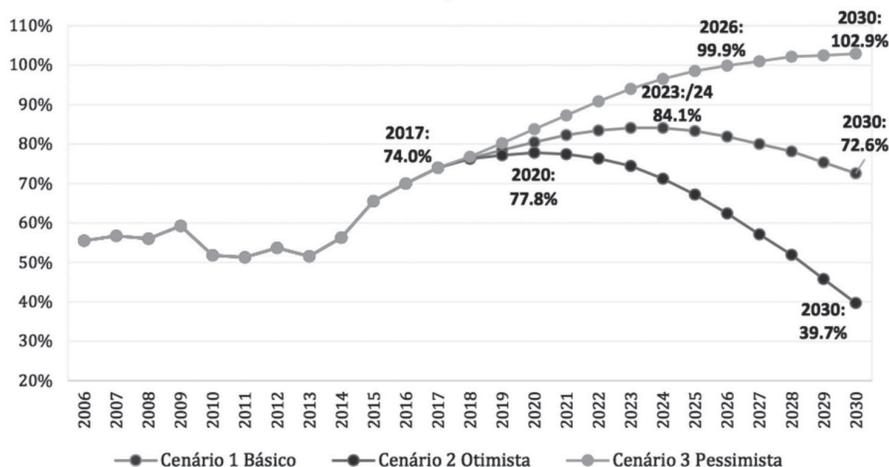
O estrangulamento dos investimentos e a limitação para executar políticas públicas são decorrências, portanto, da falta de controle do gasto obrigatório e não da instituição da regra para o crescimento das despesas. Vale revisitar que antes da aprovação do teto de gastos, em 2015 por exemplo, já havia distintos sinais de dificuldade na execução de gastos dessa natureza, justamente em função da redução do gasto discricionário como forma de reduzir o tamanho do déficit fiscal.

A instituição do teto de gastos explicitou para os órgãos públicos, parlamento e toda a sociedade a restrição orçamentária do governo. De forma semelhante a uma família que vive além de suas posses e acumula déficits e dívida, assim vive o país. A insustentabilidade desse arranjo fiscal é questão matemática, livre de qualquer concepção ideológica. A maturidade para reconhecer a gravidade do problema e impor um limite para o crescimento de gastos traz consigo a eleição de prioridades e escolhas, para cada órgão e Poder da República.

Apesar da semelhança ilustrativa com o orçamento familiar, o desequilíbrio das contas públicas é muito mais grave, pois afeta uma série de preços e variáveis econômicas como a inflação, a taxa de juros, os investimentos, o nível de emprego e renda, a desigualdade, e a violência, etc. Não custa lembrar que o desequilíbrio fiscal financiado por elevação de dívida terá que ser pago no futuro não apenas por nós mesmos, mas pelas próximas gerações. Há, portanto, um conflito entre gerações subjacente à questão fiscal.

O exemplo mais evidente desse conflito pode ser dado através da previdência social. Apesar de o Brasil ser um país jovem, por enquanto, conforme vimos na perspectiva de evolução da razão de dependência, seu gasto previdenciário total (da união, estados e municípios) já é muito elevado, da ordem de 13% do PIB, maior do que o país mais velho do mundo, o Japão. Com a mudança rápida no quadro demográfico do país, nos próximos anos e décadas, mantidas as regras atuais, o país terá um gasto previdenciário ainda mais elevado e que terá que ser pago de alguma maneira: inflação, carga tributária ou mais dívida pública.

A reforma da previdência, apesar de imperativa, não deve ser suficiente para reverter o grave quadro de desequilíbrio fiscal. Conforme projeções da IFI, mesmo no cenário em que uma reforma importante da previdência seja aprovada, o desafio de inicialmente controlar e posteriormente reduzir a dívida pública será grande. No cenário base da IFI, considerado o mais provável, mesmo com a aprovação da reforma da previdência e a alteração da regra do salário mínimo para manutenção de seu atual poder de compra (sem reajustes reais), a dívida pública continuará crescendo no próximo mandato e deve estabilizar-se apenas em 2023, no patamar de 84,1% do PIB, sob hipótese de cumprimento do teto de gastos (Gráfico 8). Na melhor das hipóteses, a dívida só começa a cair no final do próximo mandato.



**Gráfico 8 – Cenários para a Dívida Bruta do Governo Geral (em % do PIB)**

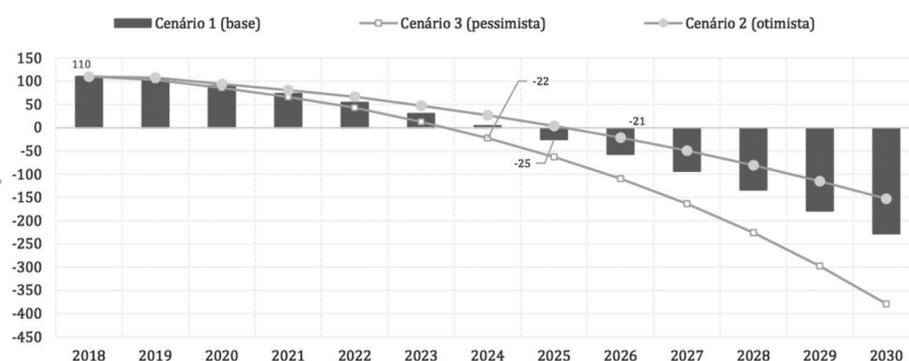
Fonte: IFI.

A velocidade de ajuste implícita no teto de gastos é gradual e continuada, sem um choque inicial. O seu atingimento, conforme destacamos, exigirá reformas no gasto obrigatório para além do previdenciário e deve incluir as outras rubricas mais importantes de gasto, como os salários de servidores ativos e benefícios pagos a aposentados e pensionistas do setor público, bem como os gastos sociais. O trabalho de reavaliação do gasto público é fundamental, inclusive, para efeito de ampliação da equidade e maior eficiência das políticas públicas, conforme largamente explicitado pelo Banco Mundial (2017) em trabalho recente. Vale notar que, mesmo no tocante à execução de políticas sociais, há notável espaço para ampliação de sua eficiência e focalização para as pessoas que realmente mais precisam do suporte governamental.

O sucesso de um amplo programa que seja capaz de reequilibrar as contas públicas deve, portanto, reduzir o gasto público e melhorar sua qualidade. A pressão estrutural para o avanço das despesas em nível superior à capacidade de geração de riqueza do país precisa ser contida. Nesse sentido, é fundamental cumprir a regra de gastos.

De acordo com as projeções da IFI, a realização de uma reforma da previdência contribui para o cumprimento do teto de gastos até 2020. Isso não quer dizer que o ganho com a atualização das regras previdenciárias seja pouco produtivo, mas apenas que, em razão de seu ganho ser modesto no início e cada vez maior com o passar do tempo, há um descasamento entre a redução de gastos necessária para cumprir o teto e os dividendos gerados pela reforma no curto prazo. O cumprimento da regra constitucional, portanto, exigirá reformas em

outras rubricas do gasto público, permitindo assim que a margem fiscal composta por investimentos e pela execução de políticas públicas pelos ministérios seja mantida e, eventualmente, ampliada. A trajetória da margem fiscal em diferentes cenários pode ser identificada no Gráfico 9.



**Gráfico 9 – Evolução da Margem Fiscal (em R\$ Bilhões)**

Fonte: IFL.

O gráfico 9 revela que, mesmo na presença da reforma da previdência, será necessário promover atualização em outras rubricas do gasto público como forma de, não apenas cumprir a regra constitucional, mas também promover maior equidade e eficiência no gasto público. O sucesso na promoção dessas reavaliações contribuirá para a reversão de déficit primário, bem como para estabilização e posterior recuo do elevado nível da dívida pública do país.

A alternativa ao ajuste concentrado no lado das despesas é a elevação de receitas através do aumento da carga tributária. Não optar por nenhum desses caminhos significará optar automaticamente pelo ajuste via aumento da dívida e, concomitantemente, da inflação. O financiamento do nível de gastos além da capacidade de geração de riqueza e arrecadação do governo, através de aumento sistemático da dívida pública, tem limites. Sem perspectiva de reequilíbrio das contas, o risco de crédito público aumenta continuamente e se deteriora, de maneira que há limites para o financiamento do déficit via maior dívida. Nesse cenário, o maior risco de calote ou dificuldades de pagamento afeta a percepção dos agentes econômicos, que ficam cada vez mais avessos à rolagem desses déficits ou, quando aceitam financiar o excessivo gasto do governo, cobram juros mais elevados em resposta ao risco crescente de não recebimento futuro.

O efeito prático de tudo isso é que essa maior percepção de risco e falta de horizonte de reequilíbrio das contas provoca uma saída de recursos ou indisposição em rolar novos déficits do governo, com impactos sobre a taxa de câmbio que

fica mais desvalorizada. A perda de valor da moeda doméstica produz efeitos inflacionários, de maneira que a inflação é uma consequência direta e imediata da ausência de perspectiva de correção do desequilíbrio fiscal. É preciso ter claro que só há três formas de financiar políticas públicas: emitindo moeda, como dissemos ao início desse capítulo, cujo efeito colateral é mais inflação; emitindo títulos públicos, cujo custo são os juros que incidem sobre uma dívida mais elevada; e criando ou aumentando tributos, cujo custo é o chamado peso morto (efeito negativo do imposto sobre a atividade econômica e o bem-estar da economia).

O Brasil optou, nos últimos vinte anos, por ajustes sistemáticos pelo lado das receitas, com aumento de carga tributária. Esse canal, todavia, apresenta espaço cada vez mais reduzido, pois o país já possui uma elevada carga tributária, em torno de 32% do PIB, sem contar a enorme complexidade e desincentivo para um bom ambiente de negócios, com regras simples, claras e horizontais. Estudos internacionais revelam ainda que é mais eficiente e positivo para a economia produzir ajustes pelo lado da despesa do que da receita.

As discussões sobre a reforma tributária têm crescido no Brasil. Além da necessidade de reduzir a grande complexidade e iniquidade associadas a uma série de regimes especiais de tributação, onde as pessoas de menor renda acabam pagando proporcionalmente mais do que os mais ricos, existem outros vetores no debate tributário. É amplamente conhecido que o país tributa relativamente menos a renda e o patrimônio do que o consumo, quando comparado com diversos países, inclusive a média verificada entre os países-membros da OCDE. Há ainda uma discussão em torno da tributação de empresas e sua relação com a isenção dos lucros e dividendos, movimento que ganhou força em razão de países como os EUA e Argentina, por exemplo, terem reduzido a tributação e pelo fato do Brasil ser um dos poucos países que isentam este tipo de operação.

Não é trivial, contudo, partir para esse caminho antes de pensar seriamente sobre as mudanças a serem realizadas no gasto público, incluindo alterações que envolvam ganhos de eficiência e equidade, com efeito fiscal relevante e legitimador sobre as reformas estruturais fundamentais. A curva de Laffer, uma referência importante para discutir o tamanho da carga tributária nos países, indica que há sempre um ponto de máximo, em termos de tributação, a partir do qual incrementos na carga tributária podem levar à redução na arrecadação. Em suma, é absolutamente importante pensar a solução econômica e tributária à luz dos incentivos que estão sendo contratual e legalmente colocados para os agentes econômicos.

## **CONCLUSÕES**

Não há solução fácil para corrigir o agudo desequilíbrio das contas públicas no país. O Brasil que hoje tem um déficit primário de aproximadamente 2% do

PIB, precisa fazer um resultado positivo (superávit) de algo em torno de 2% a 2,5% do PIB para estabilizar a relação dívida/PIB. Assim, a virada fiscal necessária apenas para estabilizar a elevada dívida pública é de 4 a 4,5 pontos percentuais do produto, equivalente a mais de R\$ 300 bilhões.

Diante da magnitude desse desafio, é difícil que apenas correções pelo lado do gasto sejam suficientes. Tal limitação, todavia, não deve minimizar a necessidade de atacar o problema estrutural por trás do desequilíbrio fiscal: a velocidade de crescimento das despesas incompatível com a capacidade de geração de renda e riqueza do país. A qualidade da consolidação fiscal importa e, nesse sentido, distintas estratégias para equalizar o problema fiscal afetam as expectativas dos agentes econômicos e, conseqüentemente, os preços da economia como a taxa de juros, o nível de investimento e crescimento econômico, de emprego e renda, inflação, dentre outros.

O ponto de partida desafiador e a visão comparada internacionalmente impõem senso de urgência para solução do problema fiscal. Além de o país já apresentar uma das maiores dívidas, em um grupo de pelo menos 40 economias emergentes, as novas projeções populacionais do IBGE revelam que o país perdeu cinco anos em termos de bônus demográfico. Previsto inicialmente para terminar em 2023, as novas projeções apontam que o bônus demográfico acabará em 2018. O fim desse bônus terá conseqüências negativas do ponto de vista previdenciário, de produtividade e crescimento da economia.

A literatura internacional revela que países mais velhos possuem uma produtividade menor e, por sua vez, têm menor potencial de crescimento. Da mesma forma, a poupança de países mais idosos é menor do que a de países mais jovens, de acordo com a própria teoria do ciclo de vida. Por essa razão, o envelhecimento populacional imporá diversas restrições e desafios ao país.

Essas mudanças estruturais na demografia do país poderão limitar o espaço para ampliação de outras políticas meritórias como a redução da desigualdade, melhoria da qualidade da educação, da saúde, do saneamento, da segurança pública, dentre outras, caso o financiamento do Estado brasileiro não seja reequilibrado. As mudanças no nível de competição global, com mais inovação, tecnologia e requisito de capital humano de alta qualidade são ainda novos fatores que reforçam a necessidade de endereçar antigos e novos problemas não resolvidos ou parcialmente solucionados no país. Os desafios são múltiplos, complexos e determinantes para o futuro do Brasil. Não temos tempo a perder.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. “*Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*”. Novembro. 2017. Acesso em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>

- BARROS, G. L. de & Afonso, J.R.R. “*Receitas de Dividendos, Atipicidades e (Des) Capitalização*”. Nota Técnica – FGV/IBRE. 2013. Acesso em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/dividendos-e-descapitalizacao-afonso-barros/>
- BARROS, G. L. de & Afonso, J.R.R. “*Sobre ‘fazer o cumprimento’ da Meta de Superávit Primário de 2012*”. Texto para Discussão – FGV/IBRE. 2013. Acesso em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11675>
- BARROS, G. L. de. “*Resultado fiscal estrutural: visões metodológicas e aplicações para o Brasil*”. Dissertação de Mestrado – FGV/EPGE. 2017. Acesso em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/21983>
- BOGDANSKI, J., TOMBINI, A & WERLANG, S. “*Implementing Inflation Targeting in Brazil*”. Banco Central do Brasil. Working paper n. 1. Julho de 2000. Acesso em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps01.pdf>
- BRASIL. Legislação. Emenda Constitucional n. 95/2016. Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)
- BRASIL. Legislação. Resolução do Senado Federal n. 42/2016. Acesso em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>
- CARLIN, W. & SOSKICE, D. “*Macroeconomics: Imperfections, Institutions, and Policies*”. Oxford. 2006.
- INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Senado Federal. Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de abril de 2017. Acesso em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529486/RAF\\_abr17\\_pt3.pdf?sequence=10](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529486/RAF_abr17_pt3.pdf?sequence=10)
- NÓBREGA, M. & SALTO, F. “*Contabilidade criativa turva meta fiscal*”. O Estado de S. Paulo, 30 de novembro de 2009. Acesso em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,contabilidade-criativa-turva-meta-fiscal,474130>
- PELLEGRINI, J. Brasil, Economia e Governo. 2013. Artigo em página eletrônica. Acesso em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/10/14/divida-liquida-do-setor-publico-decrescente-significa-politica-fiscal-sob-controle/>
- PELLEGRINI, J. Instituição Fiscal Independente. Senado Federal. Estudo Especial n. 03: “*As operações compromissadas do Banco Central*”. Outubro de 2017. Acesso em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo\\_OpCompromissadas.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo_OpCompromissadas.pdf)
- SALTO, F. & ALMEIDA, M. “*Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*”. Editora Record, 2016.

# O ESTADO ENDIVIDADO: NA ENCRUZILHADA ENTRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E OS DIREITOS SOCIAIS

**Willame Parente Mazza**

Pós-Doutor pela *Facultad de Derecho de Sevilla* – Espanha.  
Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS-RS), com período de pesquisa (doutorado “sanduíche”) na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito com ênfase em Tributário, pela Universidade Católica de Brasília (UCB), Especialização em Direito Tributário e Fiscal, Especialização em Direito Público e Especialização em Controle na Administração Pública. Bacharel em Direito e Engenharia Civil. Auditor Fiscal da Fazenda Estadual do Estado do Piauí, Professor adjunto no curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Membro da Rede de Pesquisa Estado & Constituição (REPE&C) e do Grupo de pesquisa “Terceiro Setor e Tributação” UCB-DF.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Do estado social ao estado endividado: um caminho sem volta? – 2. O novo paradigma financeiro, a prioridade das políticas monetárias e o “sufoco” das políticas fiscais – 3. A prevalência da austeridade fiscal e o rebaixamento democrático – 4. O constitucionalismo social e a necessidade de seguir o agir político-estatal – 5. A Constituição de 1988 entre o novo paradigma financeiro, o endividamento público e as contrarreformas: 5.1 A seguridade social e o endividamento público: para onde foram os recursos orçamentários?; 5.2 Uma visão dos gastos com proteção social – 6. O desenvolvimento econômico e a progressão social: muito além da austeridade, dos ajustes fiscais e da redistribuição de renda – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO

Na tentativa de reduzir os males da desigualdade, as constituições democráticas apresentam seu principal papel consolidador dos direitos sociais da cidadania. O constitucionalismo no Estado social foi o que mais desenvolveu a vocação das constituições modernas de estruturar a vida econômica e social. Essa nova forma de integração social e econômica se incorpora nas constituições, marcando o Estado social.

O Estado passou a ter novas responsabilidades e inclusão social que culminaram na necessidade de despesas, crises e um maior endividamento, passando por um período de transição do Estado fiscal ao “Estado endividado”, acumulando dívidas que, na maioria das vezes, não tiveram a contrapartida para o financiamento dos direitos conquistados no constitucionalismo social.

A questão do endividamento público e o financiamento dos recursos necessários à sustentabilidade dos direitos sociais sempre geraram polêmicas devido à falta de transparência nas contas públicas e na prioridade dos recursos, que não convergiam para os objetivos e fundamentos prescritos no texto constitucional.

Após os anos 1970, com a ascensão neoliberal, um novo paradigma financeiro prevaleceu, com foco na política monetária e programas de austeridade, em função do controle dos gastos públicos, questionando-se, muitas vezes, o excesso de democracia com os recursos previstos nas constituições democráticas. Tais medidas de controle são colocadas como essenciais para o desenvolvimento econômico e o retorno ao bem-estar social. No entanto, muitos dos instrumentos utilizados como estabilizadores, como os ajustes fiscais e reformas, são postos em questionamentos devido à prioridade ao sistema financeiro em detrimento dos direitos sociais garantidos nas constituições. Argumenta-se que as alterações legislativas são seletivas a fim de proteger o sistema da dívida pública, distorcendo o equilíbrio entre os sistemas financeiros, tributários e a constituição federal.

Nesse sentido, pretende-se discutir as transformações do Estado, com a passagem ao constitucionalismo social dentro de um contexto de disputa de recursos e de endividamento público. Notadamente passa-se pela questão democrática e seu financiamento, assim como os gastos com a seguridade social, as contrarreformas, o papel da austeridade e as alterações legislativas estruturais no âmbito das constituições democráticas. Por fim, traçam-se ideias para a questão do desenvolvimento econômico e o papel do Estado, da inovação e do mercado nesse processo, necessário para a redistribuição dos recursos oriundos desse desenvolvimento, que vai muito além dos estabilizadores, da austeridade e de uma análise solitária dos mecanismos de redistribuição de renda.

## 1. DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO ENDIVIDADO: UM CAMINHO SEM VOLTA?

Nas transformações pelas quais o Estado vem passando, insere-se como elemento decisivo a busca do equilíbrio entre os direitos individuais e os de igualdade, com o crescimento econômico imbricado em uma relação não excludente. Chega-se ao Estado social após as falhas das promessas liberais, que não confirmaram a tese de que, deixando a economia e a sociedade independentes e confiadas às leis naturais do mercado, proporcionariam aos indivíduos condições de liberdade iguais a todos, com melhores condições de vida.

O Estado social surge como direito de compromisso no contexto de justiça social e de reivindicações igualitárias, pelo que não se autonomiza do seu ambiente liberal e do núcleo econômico do capitalismo, reconhecendo que não se renega suas origens, mas “domestica suas pulsões de morte” diante dos fatores que impulsionaram uma mudança constitutiva do projeto inaugural do “Estado liberal de Direito da burguesia revolucionária em luta contra o Estado Aristocrático-absolutista do *Anciën Règime*”. Assim, o Estado social convive e incorpora uma relação de inclusão e exclusão, sem se livrar dos âmbitos de individualismo possessivo, para, como objetivo, promover a realização desse Estado com a inclusão social por meio de políticas públicas, mesmo aceitando um certo nível de exclusão<sup>1</sup>.

No mesmo sentido, destaca Garcia-Pelayo<sup>2</sup> que o Estado social não significou uma ruptura com o Estado liberal de direito, mas um “intento de adaptação das notas clássicas do Estado de Direito ao seu novo conteúdo e às suas novas condições ambientais”. Assim, os valores básicos do Estado liberal de direito – liberdade individual, igualdade, propriedade privada, segurança jurídica – são valores não negados pelo Estado social, uma vez que é dado um novo significado, que complementa com outros critérios axiológico-políticos.

Diante de novas tarefas, responsabilidades e necessidades de inclusão do Estado social – advindas da modificação da economia, da modernização social e dos riscos –, surgiram custos para a sua implementação associados às crises e problemas de financiamento, como a crise dos anos 1970, que permitiu a viragem neoliberal e a transformação da relação entre o setor financeiro e o setor produtivo, com a prioridade da política monetária sobre a fiscal. Houve o questiona-

---

<sup>1</sup> MORAIS, José Luis Bolzan. Entre o estado social e a transformação social: mudar para não mudar. In: COUTINHO, Adalcy *et al.* (org.). *Liber Amicorum*: homenagem ao prof. doutor António José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 527-528.

<sup>2</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 41-42.

mento se as finanças públicas do capitalismo democrático sofreram pelo excesso de democracia.

No entanto, como lembra o sociólogo alemão Wolfgang Streeck<sup>3</sup>, o Estado teve suas crises financeiras não só em função das despesas sociais da época, mas, sobretudo, pelo endividamento e crescimento da dívida pública. O Estado passa por um período de transição do Estado fiscal ao Estado endividado, no qual salda cada vez mais suas despesas por empréstimo, acumulando dívidas para cujo financiamento tem de utilizar uma porcentagem cada vez maior de suas receitas. Dívida esta mantida primordialmente para alimentar o sistema financeiro e a nova fase do capitalismo, na transição do produtivo ao financeiro.

Em uma análise retrospectiva da evolução da crise orçamental no mundo, não se tem qualquer relação do crescimento do endividamento com o cumprimento das reivindicações democráticas consignadas nos textos constitucionais. Com efeito, se houve reivindicações, estas foram feitas pelos grandes bancos e indústrias, que, após a crise de 2008, foram salvos por meio de investimentos financeiros pelo Estado, a fim de não deixar nenhuma instituição financeira falir. Como diz o professor de Coimbra, Avelãs Nunes<sup>4</sup>, é um “capitalismo sem falências”, em que nenhuma instituição financeira poderia “quebrar”. Essa política de financiamento das instituições financeiras absorveu, por exemplo, em 2009, um valor correspondente a 80% do PNB nos EUA e no Reino Unido, à custa do Estado social.

Conforme o economista francês Jean-Paul Fitoussi<sup>5</sup>, após a Segunda Guerra Mundial, não há comprovação válida de que a busca da coesão social seria um obstáculo à eficácia econômica, e, por toda parte, mas em formas diferentes, a democracia impôs instituições promotoras de solidariedade. Foi verificado que sociedades mais solidárias não são as que têm pior desempenho econômico. Assim, a abertura dos países às trocas internacionais foi acompanhada de um aumento do poder dos sistemas de proteção social e que, conforme o autor, não é essa abertura que se questiona, mas “o discurso retórico de legitimação do capitalismo dominante que considera que a democracia e a política são obstáculos ao desenvolvimento, em contradição flagrante com os factos”.

---

<sup>3</sup> STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013. p. 87.

<sup>4</sup> NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AADFL, 2014. p. 126-128.

<sup>5</sup> FITOUSSI, Jean-Paul. *A democracia e o mercado*. Tradução de Paulo Pedroso. Lisboa: Terra-mar, 2005. p. 8-11.

## 2. O NOVO PARADIGMA FINANCEIRO, A PRIORIDADE DAS POLÍTICAS MONETÁRIAS E O “SUFOCO” DAS POLÍTICAS FISCAIS

No período entre 1940 e 1970, aproximadamente, chamado “trinta anos gloriosos”, no qual os países conheceram a melhor fase do desenvolvimento econômico e social, prevaleceram as ideias de John Maynard Keynes, em que o Estado procurava conciliar o problema da desigualdade inerente às sociedades capitalistas, na busca por maior justiça social, com o desenvolvimento econômico. De fato, a desigualdade de rendimento não favorecia o desenvolvimento da riqueza, e Keynes procurou equacionar o progresso social com a eficácia econômica como condição de possibilidade para a democracia. Permitia-se, inclusive, o déficit público, mas com foco na garantia do pleno emprego, e não um déficit, como o atual, que garanta a remuneração do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Embora Keynes não seja um paradigma hegemônico entre os economistas, sua teoria foi a base de aplicação das políticas monetárias e fiscais orientadas para o pleno emprego e que teve êxito por um longo período.

A política monetária apresenta-se como principal instrumento macroeconômico para estabilização, controle da inflação e redução dos números da dívida, em total desequilíbrio com as políticas fiscais. Olivier Blanchard<sup>6</sup>, economista-chefe do FMI, na conferência “*Repensar la política macroeconômica*”, critica o uso da política monetária com o objetivo primordial de estabilização da inflação, que utiliza como principal instrumento as taxas de juros. Afirma que a política monetária necessita ir além da estabilidade financeira e do combate à inflação, e que a macroeconomia teria muito mais do que um só instrumento para implementá-la. Por outro lado, conforme as lições de Keynes, após o resultado da grande depressão, nos anos de 1940 a 1970, conhecidos como os “30 anos gloriosos”, as políticas monetárias e fiscais mantinham uma relação equilibrada, e a política fiscal se apresentava como principal instrumento da política macroeconômica.

Assim, após a década de 1970, nasceu um novo paradigma de expansão financeira, não mais calcado na produção, em que se convertia o capital monetário em mercadorias, bens e serviços, tendo um arcabouço jurídico que garantia a expansão do capital. O novo paradigma assentava-se na acumulação fundada nos processos de capitalização financeira da expansão do capital, o qual demanda normas jurídicas que permitam a sua expansão contínua, sem a necessidade de

---

<sup>6</sup> BLANCHARD, Olivier; DELL'ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Repensar la política macroeconômica. *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, v. 12, n. 22, p. 66, 2010. Disponível em: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no22/oblanchard22.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

conversão em mercadorias e multiplicando a riqueza exclusivamente por meio de acordos financeiros<sup>7</sup>.

Ascendia o processo de financeirização, com a subordinação do capital produtivo ao financeiro, a desvalorização dos financiamentos em investimentos produtivos e na inovação, o que, como consequência, refletirá na baixa criação de empregos e na pressão para os cortes salariais e os direitos sociais<sup>8</sup>. Passava-se da fase keynesiana, com foco no pleno emprego, para o que se chamou de “contrarrevolução monetarista”, com a ascensão neoliberal, do capitalismo financeirizado, com foco na estabilização, controle inflacionário e a desvalorização da política de pleno emprego.

Não se quer afirmar a desnecessidade de mecanismos de estabilização, que garantam o crescimento econômico com o progresso social, mas, sim, denunciar o “mito da estabilização” seletiva, que reafirma o desequilíbrio entre as políticas monetárias, fiscais e cambiais, a aumentar o endividamento dos países e a conduzir o rebaixamento democrático, o qual faz prevalecer a razão técnica sobre a razão política.

Existe, portanto, um discurso ideológico que se sobrepõe ao bom funcionamento da democracia nas escolhas orçamentais, que reflete os valores da sociedade. Observa-se isso com os “mitos de estabilização” e programas de austeridades que são impostos aos cidadãos – como bem colocado pelo francês Marc Leroy em seu estudo de sociologia financeira – com o objetivo de equacionar o problema da decisão financeira, como estando determinado por constrangimentos que não deixam lugar a escolhas políticas. Dessa maneira, as elites políticas e econômicas impõem suas escolhas pela manipulação ideológica da racionalidade cognitiva dos cidadãos<sup>9</sup>.

### **3. A PREVALÊNCIA DA AUSTERIDADE FISCAL E O REBAIXAMENTO DEMOCRÁTICO**

Dessa forma, em função das crises, no caminho da estabilidade constante e controle inflacionário, diversos países, em especial na Europa, tomaram medidas

---

<sup>7</sup> MASSONETTO, Luis Fernando. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. 2006. 104f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

<sup>8</sup> NUNES, António José Avelãs. O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e a integração capitalista europeia. *Empório do Direito*, [s.l.], 4 abr. 2015. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/o-aprofundamento-da-crise-estrutural-do-capitalismo-e-a-integracao-capitalista-europeia-por-antonio-avelas-nunes/>. Acesso em: 5 abr. 2014.

<sup>9</sup> LEROY, Marc. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (coord.). *Fiscalidade: outros olhares*. Porto: Vida Econômica, 2013. p. 73-74.

drásticas, com planos de austeridade para reduzir os números da dívida pública e o salvamento de bancos, o que levou a “sufocar” os direitos sociais consagrados no constitucionalismo democrático. Tais medidas, comprovadamente, não surtiram os efeitos desejados, o que deveria servir para lições futuras.

Para Avelãs Nunes<sup>10</sup>, as políticas de austeridade foram instrumentos aproveitados pelas “crises” para obrigar os povos a pagar as dívidas do capital financeiro, desmontando o Estado social pela diminuição da produção, aumento do desemprego, baixa dos salários reais, redução de direitos sociais, asfixia financeira dos sistemas públicos de segurança social e supressão dos preceitos fundamentais definidores do Estado democrático de direito.

A austeridade beneficia uma pequena minoria do capital financeiro, além de não favorecer o desenvolvimento econômico, e sim, o aumento da desigualdade, que retrai o crescimento, prejudica a distribuição de renda, o consumo, além disso, enfraquece o investimento, com instabilidades financeiras, econômicas e políticas. Avelãs Nunes denuncia, em relatório da OIT<sup>11</sup>, de 24.01.2012, a política de deflação salarial realizada pela Alemanha, que, além de reduzir o consumo, conduziu a um aumento das desigualdades de rendimentos nunca antes registrado.

Em Portugal, foram impostas políticas de austeridade de caráter recessivo e reformas estruturais, que provocaram uma grande desregulação do mercado de trabalho, privatizações de empresas públicas ou de participações públicas em empresas estratégicas, aumento de impostos, redução de salários, pensões e de prestações sociais. Como consequência dessas medidas, houve um empobrecimento vertical da população, com redução do PIB superior a 6% e uma taxa de desemprego que variou de 12,9% a 17,8% entre 2011 e 2013, com queda no investimento, sem redução do déficit, pois a dívida pública continuou subindo de 108,3% do PIB (2011) para 127,2% no final do primeiro trimestre de 2013<sup>12</sup>.

Para o Nobel de economia Joseph Stiglitz<sup>13</sup>, a austeridade falhou e vem levando os estados da União Europeia à recessão, com altos patamares de desemprego e um fraco crescimento do PIB *per capita*. Não se pode atribuir sucesso a

---

<sup>10</sup> NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade, cit., p. 127.

<sup>11</sup> NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade, cit., p. 130-131.

<sup>12</sup> ROMÃO, António. A crise “mata”, a austeridade “enterra”. In: FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AADFL, 2014. p. 255-258.

<sup>13</sup> STIGLITZ, Joseph. “*Ajuste fiscal*”? Por que não seguir a Europa. Tradução de Mariana Bercht Ruy. [s.l.], 12 nov. 2014. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-por-que-nao-seguir-a-europa/>. Acesso em: 12 nov. 2014.

uma política em função de alguns momentos de recuperação econômica, esquecendo os danos que essa mesma política vem causando ao bem-estar das pessoas e à própria economia.

Como consequência dessas medidas de austeridade, a democracia é enfraquecida, tendo em vista que, em muitos países, os cidadãos votam por alguma mudança política, mas as decisões são tomadas fora do escopo em que são feitas suas escolhas. Na Europa, por exemplo, o pacto orçamental autoriza medidas pela Comissão Europeia ou pelo Tribunal de Justiça da União Europeia sem a intervenção dos parlamentos nacionais e dos sistemas judiciários nacionais, o que reflete em desvirtuamento do poder democrático local. No Brasil, várias medidas de ajustes fiscais e alterações legislativas foram traçadas em função ou por influência de organismos internacionais, por exemplo, o FMI, em suas “cartas de intenções”.

Com efeito, os programas de austeridade mitigam a democracia. Com a transição do Estado fiscal ao Estado endividado, há um deslocamento da política, que, cada vez mais, sistematiza a captura do poder público dos próprios governos. Surgem os credores, os quais passam a influenciar na política estatal a fim de assegurar suas reivindicações, tornando-se uma segunda classe de titulares de direitos, além dos cidadãos<sup>14</sup>.

Dessa forma, a austeridade passa a ser um instrumento para garantir a confiança dos credores, a qual, como afirma Wolfgang Streeck, exige dos governos que convençam ou obriguem os seus cidadãos a diminuir suas reivindicações ao orçamento do Estado, em favorecimento do sistema financeiro. Por conseguinte, Streeck demonstra um modelo de Estado endividado menos democrático, no qual se submete cada vez mais a política dos governos à disciplina dos mercados financeiros, por meio de um deslocamento da política estatal, que passa a responder, tanto quanto possível, simultaneamente, a dois “submundos em conflito”: o “povo do Estado” de um lado, e o “povo do mercado” de outro. O primeiro são cidadãos que, por meio do projeto de Estado democrático de direito, contribuem com impostos, ao mesmo tempo que, ligados a um Estado que faz valer os seus direitos fundamentais inalienáveis, recebem em contrapartida a prestação de serviços de interesse geral para a garantia dos seus direitos sociais. O segundo, “povo do mercado”, está ligado ao Estado por meio de contratos, como investidores, com direitos privados perante o Estado, que não se baseiam na constituição, mas no direito civil. Assim, o Estado endividado pode esperar lealdade do seu povo “(...) enquanto dever cívico, enquanto no que diz respeito ao povo do mercado

---

<sup>14</sup> STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*, cit., p. 127.

tem de procurar conquistar a sua confiança, pagando devidamente as suas dívidas e provando que poderá e quererá fazê-lo também no futuro”<sup>15</sup>.

#### **4. O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL E A NECESSIDADE DE SEGUIR O AGIR POLÍTICO-ESTATAL**

Esse modelo foi marcado pelo constitucionalismo social, que teve maior valorização no desenho do Estado social, no segundo pós-guerra, em um processo de reconstitucionalização na Europa, que definiu o lugar das constituições, fundado na crença de que se poderia construir uma sociedade justa e solidária com a inclusão da questão social e a erradicação da pobreza, que, por conseguinte, tornou-se característica da Constituição brasileira, com a consolidação do processo de redemocratização e alicerçada em um amplo catálogo de direitos fundamentais, com ênfase nos direitos econômicos e sociais, baseada nas experiências europeias da segunda metade do século passado. O dirigismo passa a ser a característica típica das constituições do Estado social que procura definir uma pauta para a sociedade e o Estado, por meio de normas programáticas.

Assim, as constituições sociais reconhecem a questão social da igualdade ou direitos econômicos, sociais e culturais que trazem a estrutura do constitucionalismo dirigente, o qual tem no texto constitucional normas determinantes do agir político-estatal. É no constitucionalismo dirigente que aparece o papel transformador social, que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade. Nesses termos que, como afirma Eros Roberto Grau<sup>16</sup>, a Constituição do Brasil não é um mero “instrumento de governo”, “enunciador de competências e regulador de processos, mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um ‘estatuto jurídico do político’, mas, sim, um ‘plano global normativo’ da sociedade e, por isso mesmo, do Estado brasileiro”. Assim, não é uma Constituição que substitui a política, mas que sujeita a política à fundamentação constitucional, ou seja, vincula as políticas públicas a ela.

Com efeito, os princípios fundamentais da Constituição de 1988 são determinantes para toda a ação governamental e as interpretações do texto constitucional. A política fiscal do Estado tem, portanto, uma diretriz, independente do governo, estabelecida na Constituição, na qual os fundamentos da República Fe-

---

<sup>15</sup> STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*, cit., p. 129-131.

<sup>16</sup> GRAU, Eros Roberto. Resenha do prefácio da 2ª edição. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. São Paulo: Renovar, 2005.

derivativa do Brasil (art. 1º) são as bases para toda ação estatal e ponto de partida para sua implementação, que tem, como no art. 3º, os objetivos ou o ponto de chegada dessas políticas.

## 5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 ENTRE O NOVO PARADIGMA FINANCEIRO, O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E AS CONTRARREFORMAS

Desde a Constituição de 1988, sempre houve a disputa de recursos entre o financiamento dos direitos sociais e o sistema financeiro. A Constituição assentou os direitos sociais como categoria essencial, no mesmo plano de importância dos direitos civis e políticos, garantindo o financiamento desses direitos em uma espécie de orçamento mínimo social, quando destaca os recursos direcionados para saúde, educação, erradicação da pobreza, fundo de amparo ao trabalhador, meio ambiente e seguridade social.

A Constituição de 1988 reflete um déficit de eficácia e as dificuldades para concretização de uma Constituição dirigente, num contexto de profunda “transformação, em sentido regressivo – lembre-se das propostas neoliberais, dos planos de reformas do Estado, das sugestões de flexibilização dos direitos e garantias sociais etc. – do Estado Social”<sup>17</sup>. Tais flexibilizações, implementadas pelos planos de ajustes e as políticas fiscais, permitiram a modificação das finalidades e objetivos da Constituição, para atender aos ditames neoliberais e financeiros do mercado.

As Constituições sociais enfrentam obstáculos para a sua concretização, o que impede o seu cumprimento total. Na verdade, como afirma Gilberto Bercovi<sup>18</sup>, o núcleo “emancipatório das Constituições sociais foi, na prática, suspenso”, evidenciando-se com a crise econômica, a partir da década de 1970, e a contrarrevolução “neoliberal conservadora”, que não se limita mais a “suspender ou bloquear as cláusulas sociais das Constituições, mas busca a extirpação formal do texto constitucional”.

Esse panorama confronta com as características do caráter inovador do constitucionalismo brasileiro de 1988, que trouxe a ampliação do catálogo de direitos fundamentais e inovações procedimentais, no conjunto de ações constitu-

---

<sup>17</sup> MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de *et al.* *Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora; São Paulo: RT, 2008. p. 180.

<sup>18</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier, 2013. p. 321.

cionais, “desde aquelas de proteção e promoção das garantias às de controle de constitucionalidade e à ampliação da legitimidade ativa e revisão do modelo federativo”<sup>19</sup>. Destaca-se, ainda, o Estado Democrático de Direito como opção da República Federativa do Brasil, com o conteúdo transformador da realidade, o que diferencia dos modelos que a precediam e que “limitavam-se a um rearranjo das condições sociais”<sup>20</sup>.

Nesse novo modelo do Estado Democrático de Direito, com características inéditas, incorporou-se, de forma efetiva, a questão da igualdade, a ser garantida por meio do asseguramento jurídico das condições mínimas de vida ao cidadão, que traz como núcleo o princípio-guia da dignidade da pessoa humana<sup>21</sup>.

A Constituição Federal de 1988 consignava no texto original uma economia de mercado com forte planejamento estatal, nacionalista e favorecia a descentralização de receitas, em um sentido oposto à centralização exercida na ditadura militar, por meio da repartição de competências com os entes subnacionais, financiando suas demandas, e, de forma cooperativa, com a repartição a Estados e municípios, o que favorecia uma maior autonomia financeira.

No entanto, já a partir da década de 1990, essa maior autonomia financeira era considerada um entrave aos planos de metas fiscais, uma vez que se alegava o engessamento da economia pela Constituição.

Assim, tomando o período a partir de 1994, com a estabilização, foram feitas contrarreformas, orientando transformações na Constituição Federal, que dificultaram sua concretização, transferindo recursos ao mercado financeiro e favorecendo a tutela da renda de capital. Como lembra Gilberto Bercovici<sup>22</sup>, priorizou-se a “Constituição dirigente invertida”, que traz a cisão entre a constituição financeira e econômica, retratada pelas políticas neoliberais de ajuste fiscal e vista como positiva para a credibilidade e confiança do país junto ao sistema financeiro. Por outro lado, a Constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, pois

---

<sup>19</sup> MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional. In: SCAFF, Fernando Facury (org.). *Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 105.

<sup>20</sup> MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional, cit., p. 105.

<sup>21</sup> MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional, cit., p. 107.

<sup>22</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 49, 2006.

torna-se um empecilho ao desenvolvimento, causadora dos déficits públicos e crises econômicas.

Com a estabilização econômica, durante o plano real, houve um crescimento das taxas de juros – que atraíam o capital estrangeiro – e, conseqüentemente, da dívida pública (ultrapassou 50% do PIB), motivando os ajustes fiscais, baseados no tripé ortodoxo dos câmbios flutuantes, superávit primário e metas de inflação, a fim de reduzir os números da dívida.

Com os ajustes fiscais, o governo federal reverteu a descentralização de receitas trazidas na Constituição Federal. Explorou as contribuições sociais para voltar à concentração de receitas, uma vez que esses tributos não eram repartidos aos estados e municípios. Em média, de 1995 a 2013<sup>23</sup>, a União concentrou 70% das receitas, enquanto os Estados 25% e municípios 5%. Os Estados também, em função da elevação das taxas de juros como um dos instrumentos de sustentação do Plano de Estabilização, foram forçados a reestruturar os bancos estaduais e a renegociar as dívidas com a União, com a imposição de várias exigências nessas renegociações, contrariando a autonomia dos entes subnacionais.

Criou-se a DRU (Desvinculação da Receita da União), por emenda constitucional, sucessora do Fundo Social de Emergência (EC n. 1/1994), e que tira a obrigatoriedade constitucional de os entes públicos alocarem recursos nas áreas da saúde e seguridade social, considerando-se uma verdadeira fraude à Constituição<sup>24</sup>.

Outra alteração estrutural na constituição foi a EC n. 95 (Novo Regime Fiscal), de 2016, que não condiz com o projeto de Estado e sociedade estabelecido na constituição dirigente. Há um foco seletivo nas despesas públicas, deixando de fora as despesas financeiras, juros e amortizações da dívida. Assim, em função das altas taxas de juros, o Brasil, desde 2003, apresentou déficit orçamentário (nominal), quando se incluem despesas com juros. Já o resultado primário, que é o foco da emenda constitucional, apresentou superávit em quase todos os anos (receitas superaram as despesas). Conforme estudo do DIEESE<sup>25</sup>, houve compatibilidade entre esses indicadores no período de 1998 a 2008 e 2010 a 2011 e, nos períodos de déficit, deram-se em função da crise internacional, das medidas anti-

---

<sup>23</sup> RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br). Acesso em: 10 abr. 2015.

<sup>24</sup> A DRU será explicada com mais detalhes no item 5.1.

<sup>25</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS (DIEESE). *PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

cíclicas adotadas pelo governo e, notadamente, da queda das receitas, justificada, entre outros motivos, pela própria crise econômica e as desonerações fiscais concedidas pelos governos. Ou seja, há um discurso distorcido e seletivo para o ajuste nas despesas públicas, tirando o foco das despesas financeiras, justificadoras do crescimento da dívida pública.

Quanto ao sistema tributário, este passou a ser um mero instrumento para os ajustes fiscais, descaracterizando o papel inicial que tinha na Constituição federal, no sentido da descentralização das receitas, justiça fiscal e fortalecimento da Federação. Tais medidas se aprofundaram em razão das crises econômicas e fiscais e da ameaça permanente de deflagração de um processo hiperinflacionário, associada à necessidade do governo federal de encontrar soluções para o financiamento das políticas sociais estabelecidas na Constituição<sup>26</sup>, já que muitos dos recursos sofreram desvirtuamento de suas finalidades, como já exposto.

Diante de todas essas alterações acima, que consagram a questão da “constituição dirigente invertida” e uma nítida prioridade aos ajustes fiscais sem responsabilidade social, verificam-se medidas alheias aos objetivos e fundamentos da constituição federal que direcionam ao “andar de cima”.

O sistema tributário e a legislação infraconstitucional, que poderiam diminuir esse desequilíbrio na distribuição de renda e alinhar os resultados de fato aos preceitos fundamentais, aumentam cada vez mais a desigualdade de renda e social, o que se percebe na regressividade do sistema tributário e a oneração desproporcional aos cidadãos de menor poder aquisitivo e os assalariados, que são os que mais financiam o fundo público, responsáveis por 67,03%<sup>27</sup>, em relação a 2007, por exemplo, das receitas arrecadadas pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, considerando a tributação sobre o consumo e a tributação sobre a renda dos trabalhadores, incluindo a contribuição previdenciária de empregadores e servidores públicos.

Essa distorção foi identificada na pesquisa realizada por Sergio Gobetti e Rodrigo Orair<sup>28</sup>, quando verificaram que a distribuição de renda no Brasil con-

---

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Tributação e fisco no Brasil: avanços e retrocessos entre 1964 e 2010. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 545.

<sup>27</sup> SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 212-213.

<sup>28</sup> GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>. Acesso em: 15 nov. 2015.

centra-se nos 10% mais ricos, 54,1% das rendas das famílias, enquanto no 1% concentra 24,5% e nos 0,01% detém 10,9% dessas rendas. Identificaram, ainda, que, no estrato dos 10% mais ricos, a progressividade se torna prejudicada, pois a alíquota cresce até o último centil de distribuição, atingindo 12,1% (quem ganha entre R\$ 201 e R\$ 328 mil reais por ano) e cai para 7% no estrato superior de 0,05% (quem ganha acima de 1,3 milhão por ano). A principal causa foi atribuída à isenção dos lucros e dividendos distribuídos aos sócios, concedida pela Lei n. 9.249, de 1995. Estima-se que, caso revogasse a isenção e voltasse a tributar, os ganhos do governo seriam entre R\$ 42 e R\$ 75 bilhões ao ano, além de proporcionar a progressividade mais justa. Ademais, Tomas Piketty<sup>29</sup> já alertava sobre essa distorção, afirmando que, com a livre circulação de capitais e a concorrência fiscal das últimas décadas, os rendimentos do capital são cada vez menos tributados, escapando da progressividade dos impostos e, como consequência, a tributação fiscal vem se tornando regressiva no topo da hierarquia dos rendimentos, na maior parte dos países.

A mesma lei traz a remuneração dos sócios com “juros sobre o capital próprio” a uma tributação menor do que o trabalhador assalariado, violando o princípio da igualdade, além de permitir a dedução desses juros na apuração do IR e na CSLL.

No caso das renúncias fiscais, entre 1999 e 2014, aumentaram 1.288%, com maior crescimento após 2008 com as medidas para socorrer o capital privado, destacando-se as renúncias nas contribuições previdenciárias, que cresceram 275% e representaram metade das renúncias fiscais. Essas renúncias comprometem o orçamento da seguridade social. As renúncias fiscais (tributárias e previdenciárias) superaram, em todos os anos, de 2000 a 2014, os recursos destinados individualmente para assistência social, saúde, trabalho, educação e cultura, urbanismo e habitação, desporto e lazer. Destaca-se que, em 2014, as renúncias fiscais superaram em 254% o orçamento para a saúde e em 349% o da assistência social, além de fechar um valor total de 5,85% do PIB, superando o déficit fiscal daquele ano, estimado em 0,63% do PIB. Já em 2008, essa diferença era de 219% e 109%, respectivamente, e, em 2014, de R\$ 306.854 bilhões, o que quase alcançou a soma de todos os recursos destinados ao orçamento social (R\$ 309.378 bilhões)<sup>30</sup>.

Mesmo com o crescimento das renúncias, a carga tributária mantém-se em ascensão, demonstrando uma maior oneração para a categoria que ganha menos,

---

<sup>29</sup> PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 749-750.

<sup>30</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 259-260.

uma vez que as renúncias se concentram sobre quem possui maior renda, mantendo a distorção do sistema tributário, que passou a ser instrumento para os ajustes fiscais.

A estrutura tributária, de maneira equivocada e desigual, favorece a tributação sobre o consumo, com 47,51% sobre a arrecadação em média de 1995 a 2013, e menor sobre a renda (18,27%) e propriedade (3,27%), com uma nítida prioridade ao capital financeiro. Quando se compara com países da OCDE, percebe-se que o Brasil possui a maior carga tributária sobre o consumo, registrando 18,8% do PIB em 2012, enquanto a Suíça, por exemplo, tem 6,1%. Já a tributação sobre a renda, lucro e ganho de capital, aparece com 6,4% do PIB, que perde somente para a Turquia (6,0%), enquanto na Dinamarca chega-se a 29,6% e na Noruega, a 20,3%<sup>31</sup>.

As medidas de ajustes atingem os direitos sociais, mas mantém o Brasil entre os três países emergentes com maior despesa de juros nominais em relação ao PIB e um custo da dívida pública superior à média dos países da Europa (1,44% do PIB), Ásia (2,05% do PIB), América Latina (1,54% do PIB) e também do G20 dos países emergentes<sup>32</sup>.

Esse valor dos custos da dívida compromete o que fica disponível para o fundo público no gasto com custeio, investimento e políticas sociais, uma vez que, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>33</sup>, é necessário verificar, além da carga tributária bruta, a carga tributária líquida, após as transferências públicas e o custo total do endividamento do Estado, a fim de determinar a efetiva capacidade do gasto público no atendimento da oferta de bens públicos e da prestação de serviços ao conjunto da população. Assim, analisando-se o ano de 2007, o Brasil, comparando a carga tributária líquida, após as transferências públicas e pagamento de juros, com o Canadá, Polônia, Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Grécia, Suécia, etc., apresentou a carga líquida de 13,1%, a menor entre todos, superando apenas a Grécia.

---

<sup>31</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*, cit., p. 255.

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo TC-028.192/2014-1*, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf). Acesso em: 1 dez. 2015.

<sup>33</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil*. Brasília, DF, 2009. p. 9-20.

### 5.1 A seguridade social e o endividamento público: para onde foram os recursos orçamentários?

A Constituição Federal de 1988 determinou um orçamento mínimo social para garantir os direitos sociais ao destacar os recursos vinculados para saúde, educação, erradicação da pobreza, fundo de amparo ao trabalhador, meio ambiente e a seguridade social. Consigna a seguridade social como direito do cidadão e dever do Estado, com orçamento próprio, a fim de garantir um conjunto de políticas públicas de assistência social, saúde e previdência em um sistema sustentado por um arcabouço financeiro que assegura esses direitos. Na verdade, a seguridade social é sustentada por toda a sociedade, por meio das contribuições sociais, pagas por trabalhadores e empresas; ou seja, utiliza-se de uma diversidade de fontes de recursos para proporcionar a crescente arrecadação e evitar a deterioração financeira do sistema, o que permite a sua sustentabilidade até em tempos de crise econômica.

Nesses termos, a seguridade social no Brasil é determinada pela Constituição, com um orçamento próprio e exclusivo, distinto daqueles que financiam as demais políticas do governo, de maneira que permite maior estabilidade ao sistema, diferenciando, inclusive, de outros países como Grã-Bretanha, Suécia e Itália, em que os serviços nacionais de saúde são financiados, quase na totalidade, por meio de impostos do orçamento fiscal. Nos países do norte da Europa (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia), que guiam sua política econômica baseados nos ideais de igualdade com crescimento econômico e pleno emprego, o financiamento do sistema de proteção social se dá mediante impostos gerais, o que implica fortes redistribuições fiscais e acesso universal para todos os cidadãos. Nesses países, a forma de provisão pública de serviços de bem-estar é direta, em vez de ser por transferências monetárias, e os programas de bem-estar têm um perfil não discriminatório, não obedecendo a critérios seletivos de classes sociais ou de gênero<sup>34</sup>.

Ao contrário do que pensa o senso comum, um sistema estável de proteção social não compete ao sistema capitalista nem o contradiz, pelo contrário, reduz as instabilidades econômicas e melhora a eficiência do sistema, pelo que permite uma estabilização anticíclica em momento de desemprego, mantendo um elevado nível de demanda efetiva por meio do pagamento de pensões, aposentadorias, rendas mínimas e programas da assistência social, que geram uma maior estabilidade ao sistema capitalista<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*, cit., p. 129.

<sup>35</sup> SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*, cit., p. 119.

O resultado financeiro da seguridade social é medido pelas receitas dessas contribuições, diminuída das despesas necessárias para manter o sistema. Destaca-se que, no período de 1995 a 2014, sempre se obteve superávit no sistema<sup>36</sup>. Muito se alega a crise financeira da previdência social, com suposto déficit, o que faz com que o governo justifique as contenções de gastos sociais com a classe trabalhadora<sup>37</sup>. Dessa forma, em importante estudo, Denise Lobato Gentil<sup>38</sup> afirma que não há déficit na previdência social, mas saldo previdenciário negativo, sendo “a soma de receitas das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho deduzidas dos benefícios previdenciários do RGPS”, não levando em consideração todas as receitas que deveriam ser computadas para ela, como estabelece o art. 195 da Constituição Federal, que dita seu orçamento próprio e exclusivo. Na verdade, perde-se o entendimento do conceito de seguridade social quando se excluem fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da Previdência.

Dessa forma, por apresentar comportamento superavitário, a seguridade social foi utilizada, usurpada a contribuir com a conta financeira e o desequilíbrio do orçamento fiscal, provocado pela política econômica de todos os governos que necessitavam pagar os juros e amortizações da dívida pública. Assim, essas despesas financeiras vêm crescendo no tempo, quando comparadas com as despesas previdenciárias. Considerando o ano de 1999, de severo ajuste fiscal do governo FHC, essas despesas chegaram a 7,9% do PIB, fora o refinanciamento da dívida pública, que, se incluído, chegaria a 37,2% do PIB. Já em 2006, 2007, 2008 e 2009, esses valores foram de 12,7%, 10,3%, 10,2% e 11,8%, respectivamente, e, com o refinanciamento da dívida, chegaram a 37,4%, 26,6%, 20,3%, 20,1%. Por outro lado, as despesas com os benefícios previdenciários não tiveram um crescimento significativo, embora tenham uma boa representatividade no orçamento, mantendo uma média de 6,8% do PIB entre 1995 e 2013<sup>39</sup>.

Existe um evidente descontrole na política de renúncias fiscais, mormente as previdenciárias. Desde 2000, as renúncias fiscais sempre superaram os orçamentos sociais, com maior crescimento a partir de 2008 (pós-crise financeira). Essas

---

<sup>36</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*, cit., p. 268.

<sup>37</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*, cit., p. 265.

<sup>38</sup> GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?* São Paulo: Boitempo, 2007. p. 30.

<sup>39</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*, cit., p. 270.

desonerações foram resultadas das renúncias desmedidas, em diversos setores da economia, ao Plano Brasil Maior, com foco nas contribuições sociais, mormente as previdenciárias, com a desoneração da folha de pagamento.

As renúncias fiscais aumentaram, em valores nominais, 1.288% no período de 1999 a 2014, percebendo-se um maior aumento no período pós-crise de 2008, no qual as renúncias ficaram, em média, R\$ 165.923 bilhões, de 2008 a 2014, enquanto de 1999 a 2007, estiveram, em média, em R\$ 38.224 bilhões. Tomando-se o período de 2008 a 2014 (pós-crise de 2008), as renúncias fiscais totais (tributárias e previdenciárias) aumentaram 236%%, e só as correspondentes às contribuições previdenciárias subiram 275%<sup>40</sup>.

A desoneração da folha reflete nas renúncias das contribuições previdenciárias, que passaram a ser contabilizadas a partir de 2012, representando 4,12% das renúncias previdenciárias, aumentando para 26,77% em 2014. Devido a essa desoneração e às perdas na arrecadação federal, a lei prevê uma compensação de recursos na Conta Única do Tesouro, a fim de evitar o desequilíbrio nas contas do RGPS e os prejuízos financeiros para o financiamento da seguridade social<sup>41</sup>. No entanto, o governo não consegue “(...) compensar adequadamente o caixa da previdência social com a perda das receitas decorrentes da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento”<sup>42</sup> e, conseqüentemente, ao fato de o Tesouro Nacional arcar com essas “eventuais perdas” da desoneração da folha, compromete-se a capacidade de liberar outros recursos que poderiam ser utilizados como investimentos da saúde, assistência e previdência social<sup>43</sup>.

Segundo estudo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)<sup>44</sup>, essa compensação não acontece, causando um desa-

---

<sup>40</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*, cit., p. 256.

<sup>41</sup> SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). *As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas*. Brasília, DF: Diretoria de Estudos Técnicos, 2014. p. 12-13.

<sup>42</sup> SALVADOR, Evilásio. As conseqüências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, [s.l.], n. 19, p. 17, maio 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>. Acesso em: 3 jun. 2015.

<sup>43</sup> SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL), *As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas*. Brasília, DF: Diretoria de Estudos Técnicos, 2014. p. 14.

<sup>44</sup> ZANGHELINI, Airton Nagel; MAÇANEIRO, Vanderley José (org.). *Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?* 2. ed. Brasília, DF: ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013. p. 63.

juste no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Para agravar a situação, a imprensa sempre aponta para o crescimento do “déficit” previdenciário e, juntamente com o governo, divulga dados que justificam a não implementação de mudanças que beneficiariam os segurados e para “justificar reformas pela supressão de direitos ou ampliação de carências”. Inclusive, quando se divulgam os relatórios da previdência em que estão presentes as renúncias, já não se colocam mais os efeitos decorrentes da desoneração da folha de pagamento, sob o argumento de que já estão compensados pela cobertura do Tesouro.

Sempre gerou grande discussão o verdadeiro destino dos recursos arrecadados para a política da seguridade social. Os recursos que deveriam ser empregados exclusivamente na seguridade social não são totalmente destinados a fins constitucionais. A DRU (Desvinculação das Receitas da União) – sucessora do FSE (Fundo Social de Emergência, EC n. 01/94) e do FEF (EC n. 10/96 e EC n.17/97) – caracterizou-se como um verdadeiro desvio de finalidades dos valores que seriam vinculados aos direitos sociais (saúde, educação, etc.). A DRU foi estabelecida pela EC n. 42/03, que alterou o ADCT, no art. 76, passando a permitir a desvinculação de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, de 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. Tem-se, ainda, que a DRU vem sendo prorrogada constantemente por todos os governos pelas EC n. 56/07, n. 68/11, sendo a última emenda a EC n. 93/2016, que aumentou o percentual de desvinculação para 30% e prorrogou até 2023.

Com isso, a DRU passa a exercer, como principal função, o desvio de recursos da saúde, educação, previdência e assistência social, transferidos do orçamento fiscal para os mercados financeiros. Estima-se que, na educação, a DRU, em 12 anos (1994 a 2006), desvinculou R\$ 72 bilhões e que, apenas no período de 2000 a 2007, R\$ 45,8 bilhões deixaram de ser aplicados no setor. Assim, dos 18% que deveriam ser destinados à educação, conforme a Constituição Federal, são, após a retirada da DRU, aplicados somente 13%. Já em relação à seguridade social, no período de 2000 a 2007, foram transferidos para o orçamento fiscal, por meio da DRU, R\$ 278,4 bilhões, que pertenciam às políticas do setor, um valor que equivaleria a cinco vezes o orçamento anual da saúde e quase dez vezes o da assistência social. Esses recursos, retirados pela DRU da seguridade social, têm participação relevante na composição do superávit primário<sup>45</sup>.

O economista Evilásio Salvador<sup>46</sup> destaca que parte dos recursos da seguridade social é destinada, de maneira incorreta, para o pagamento dos benefícios

---

<sup>45</sup> SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*, cit., p. 370 e 377.

<sup>46</sup> SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*, cit., p. 259-260.

previdenciários dos servidores públicos federais. Com efeito, a União transfere ao orçamento da seguridade social gastos com aposentadorias e pensões dos servidores federais contabilizadas como encargos previdenciários da União que deveriam ser alocados no orçamento fiscal. Em 2007, segundo Salvador, essas despesas com inativos e pensionistas da União totalizaram R\$ 50,3 bilhões, sendo R\$ 17,8 bilhões cobertos por receitas advindas das contribuições da União para o RPPS, da contribuição previdenciária dos servidores e da contribuição para custeio da pensão dos militares. O restante de R\$ 32,5 bilhões foi coberto com as receitas do COFINS e CSLL, que deveriam financiar o orçamento próprio da seguridade social.

No mesmo sentido, destaca Denise Lobato Gentil<sup>47</sup> que a União não usa o orçamento fiscal para fazer a contrapartida previdenciária como empregadora, socorrendo-se do orçamento da seguridade social, que é universal e para todos os cidadãos. No entanto, esse procedimento foi legalizado no governo de FHC, em 1998, quando alterou o art. 17 da Lei n. 8.212, permitindo que os encargos previdenciários sejam pagos pelos recursos da seguridade social que incidem sobre o COFINS e a CSLL.

Todavia, não se quer afirmar que não se necessita de mudanças no orçamento ou de projetos para solucionar a crise. Mas devem-se analisar as prioridades nas mudanças e preservar as conquistas sociais e os direitos fundamentais, uma vez que as escolhas orçamentais tomadas pelas decisões políticas devem ser conforme os valores da sociedade. Desse modo, analisando o orçamento federal, tomando por base os anos de 1994 a 2014, a dívida pública se mantém acima de 40%, enquanto as destinações à parte social (saúde, educação, assistência social, saneamento, trabalho etc.) ficam em torno de 11%<sup>48</sup>. Só para “juros e encargos da dívida”, em 2014, foram pagos R\$ 170 bilhões, afora amortizações e refinanciamento, com 3,98% para a saúde e 3,73% para a educação. Percebe-se a prioridade dos recursos públicos ao capital financeiro, o que direciona as reformas, a fim de manter este parâmetro “blindando” o sistema da dívida pública e “sufocando” os direitos sociais. A dívida pública goza de privilégios jurídicos, como se destaca no art.116, II, da Constituição Federal, que proíbe emendas parlamentares aos serviços da dívida, além de liberar a indicação de recursos necessários. Tem-se ainda a Lei de responsabilidade fiscal, que permite o contingenciamento dos gastos sociais, desde que não deixem de pagar os que se referem aos serviços

---

<sup>47</sup> GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente, cit., p. 34.

<sup>48</sup> MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*, cit., p. 312.

da dívida. Devido à falta de clareza na gestão da dívida pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu em acórdão<sup>49</sup> um levantamento da gestão da dívida pública federal, diagnosticando os seus riscos, entre irregularidades e falta de sustentabilidade, a fim de elaborar uma matriz de controle a curto e médio prazos. Ademais, entre possíveis irregularidades e possibilidades de redução da dívida, não se discute a auditoria da dívida pública, prevista no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que foi motivo, inclusive, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 59, pelo não cumprimento do dispositivo constitucional.

## 5.2 Uma visão dos gastos com proteção social

Considerando dados da EUROSTAT<sup>50</sup> e OCDE, os gastos com despesa pública são bastante expressivos em países desenvolvidos, permitindo-se afirmar a inexistência de estados que asseguram funções mínimas. A média dessas despesas em 27 países da União Europeia, em 2011, situava-se em 49,1% do PIB, tendo sido 57,6% na Dinamarca, 56% na França, 55% na Finlândia e 53,3% na Bélgica. Se considerarmos somente as despesas públicas com proteção social, a média dos 27 países é de 19,6% do PIB, sendo 25,2% na Dinamarca, 23,9% na França e 23,7% na Finlândia<sup>51</sup>.

No mesmo período de 2011, a despesa pública no Brasil foi de 16,8% do PIB e só com a proteção social foi de 8,4% do PIB<sup>52</sup>. Assim, o padrão de gastos do Brasil com políticas de proteção social está muito aquém do que se gasta nos paí-

---

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo TC-028.192/2014-1*, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf). Acesso em: 1º dez. 2015.

<sup>50</sup> EUROSTAT. *Statistics Database*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Acesso em: 2 fev. 2017.

<sup>51</sup> ALVES, Nuno; MATA, João. O que dizem as estatísticas sobre a dimensão do estado. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.). *Políticas públicas para a reforma do Estado*. Coimbra: Almedina, 2013. p. 51-52.

<sup>52</sup> SANTOS, Pedro Marcante Arruda dos et al. *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais: evolução dos gastos públicos federais no Brasil – uma análise para o período 2006-2015*. Ministério da Fazenda: Secretaria de Política Econômica. Disponível em: [http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio\\_gasto\\_publico\\_federal\\_site.pdf](http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf). Acesso em: 2 jan. 2017.

ses europeus. Percebe-se, portanto, que a reforma não deve passar necessariamente pelo corte dos gastos sociais e redução dos direitos, com o discurso da necessidade de se fazer o “sacrifício”, mas deve-se verificar a qualidade dos gastos e levar em consideração os indicadores de desempenho e multiplicadores que darão uma resposta na economia.

Nesse diapasão, destaca-se o trabalho de Rodrigo Octávio Oráis, Fernando de Faria Siqueira e Sergio Wulf Gobetti, premiado no XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016, *Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*<sup>53</sup>. Os pesquisadores analisaram o impacto dos gastos públicos dentro dos ciclos econômicos. Dito de outra forma, verificaram os multiplicadores dos diferentes tipos de gastos públicos dentro da economia em expansão e em recessão, com o objetivo de constatar o comportamento dos multiplicadores fiscais ao longo do ciclo econômico. Na tabela abaixo, retirada do trabalho, extraem-se algumas conclusões para a política fiscal no Brasil.

#### **Multiplicadores para o aumento de R\$ 1,00 para o gasto do governo<sup>54</sup>**

	LINEAR	EXPANSÃO	RECESSÃO
Benefícios Sociais	0,8416	0,1536	1,5065
Ativos Fixos	1,0414	0,1623	1,6806
Subsídios	1,5013	4,7338	0,5972
Gasto de Pessoal	0,6055	0	1,3265

Observa-se que, em situação de forte depressão econômica, o efeito de alguns gastos, como benefícios sociais e pessoal, é expressivo quando comparado ao ciclo econômico de expansão. Assim, no período de recessão, para cada R\$ 1,00 gasto em benefícios sociais pelo governo, encontra-se um multiplicador de 1,5065, portanto um valor expressivo a ser considerado, em tempos de corte de

<sup>53</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff. *Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*. XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f>. Acesso em: 2 jan. 2017.

<sup>54</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff. *Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*. XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f>. Acesso em: 2 jan. 2017.

gastos sociais, mormente nos períodos atuais de recessão. Da mesma forma, gastos com subsídios dados pelo governo em períodos de recessão, como aconteceu com o Brasil a partir de 2011, deram uma resposta com multiplicadores de 0,5972, inferiores à unidade. Nesse caso, os autores concluíram que “o achado de que os multiplicadores associados aos subsídios não são significativos ou persistentes em qualquer posição do ciclo ajuda a entender o insucesso da política fiscal em sustentar o crescimento econômico a partir de 2011, quando esse tipo de estímulo cresceu significativamente, via desonerações, empréstimos do BNDES e outros programas, em substituição aos investimentos públicos”.

Portanto, a política de gastos públicos deve considerar os ciclos econômicos com suas diversas espécies de gastos para analisar os impactos na economia, e não cortes lineares como realizados pela PEC 241/44 (teto dos gastos), que propõe uma redução rígida e sem válvula de escape em 20 anos, assim como a reforma da previdência, com o discurso da redução dos gastos previdenciários e seu pseudodéficit, que, na verdade, desmonta as conquistas de direitos sociais consagradas na nossa combalida Constituição Federal.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>55</sup>, intitulado *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais*, demonstra que o aumento dos gastos sociais no período de 2003 a 2009 contribuiu para a redução da desigualdade de renda no Brasil. Com o aumento dos benefícios previdenciário, assistenciais e o maior volume de recursos aplicado na saúde e educação, em 2003, por exemplo, o índice Gini, que mede o nível de desigualdade entre ricos e pobres, caiu de 0,548 para 0,496, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais desigual é o país. O estudo destacou o acentuado perfil redistributivo dos gastos sociais entre 2003 e 2009. Assim, a injusta regressividade da tributação indireta que atinge com uma maior carga tributária as camadas pobres e intermediárias de renda é, de certa forma, compensada por recursos proporcionalmente maiores das políticas sociais. Dentre essas políticas, estão os benefícios à saúde e educação e os advindos do Regime Geral da Previdência Social.

## **6. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A PROGRESSÃO SOCIAL: MUITO ALÉM DA AUSTERIDADE, DOS AJUSTES FISCAIS E DA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

Nos itens anteriores, discutiu-se como o capital financeiro sequestrou a produtividade, por meio, entre outros instrumentos, de legislações que favoreceram

---

<sup>55</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519\\_comunicadoipea92.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf). Acesso em: 2 jan. 2017.

o capital privado ao custo da redução dos direitos sociais. Alternativas como a austeridade, reformas radicais na legislação trabalhista, previdenciárias com redução profunda nos gastos sociais são colocadas como as únicas soluções para o desenvolvimento econômico. Argumenta-se ser necessário inicialmente proceder a esse conjunto de medidas para só depois se chegar à recuperação econômica, crescimento e o retorno do bem-estar social, com medidas induzidas prioritariamente pelo mercado.

O sistemático privilégio de recursos para o sistema financeiro para a blindagem da dívida pública e os ajustes fiscais seletivos prejudicaram a questão da redistribuição de renda e seguramente a redução das desigualdades. A reversão dessas consequências envolve uma interação e dinâmica entre os sistemas financeiros, tributários e orçamentários, notadamente, conjugados com os fundamentos e objetivos da Constituição Federal.

No entanto, assim como as medidas de austeridade não são a solução para o desenvolvimento econômico com progressão social e redistribuição de renda, essa interação e harmonia nos sistemas financeiro, orçamentário e tributário, embora extremamente essenciais, são insuficientes para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico com responsabilidade social.

Assim, não adianta ter bons mecanismos de distribuição de renda se não há produtividade e projetos para o crescimento a fim de desenvolver as forças produtivas e a produção de mercadorias de alto valor agregado.

É nesse sentido que se destaca importante e relevante estudo para a economia do físico Cesar Hidalgo (pesquisador do MIT) e o economista Ricardo Hausmann (pesquisador em Harvard), que combinaram tecnologias desenvolvidas pelo MIT Media Lab e Kennedy School de Harvard e desenvolveram o Atlas da Complexidade econômica, o mais relevante banco de dados de Big Data da economia, criado em 2011, que permite o acesso rápido a milhares de informações do comércio internacional desde 1960, cobrindo 6 mil produtos em 120 países ao longo de 50 anos.

Segundo pesquisas do economista da FGV Paulo Gala<sup>56</sup>, por meio do atlas é possível verificar uma relação direta entre o desenvolvimento econômico e a complexidade produtiva dos países. Dito de outra forma, o desenvolvimento se dá com a construção de complexidade, pelo que, quanto mais complexa a produção, com diversidade produtiva não ubíqua, produção de manufaturas *high tech* e

---

<sup>56</sup> GALA, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017. p. 9-18.

serviços sofisticados (finanças, advocacia, marketing, TI, *design*), mais rica é a nação. Portanto, com o aumento da complexidade, aumenta-se a possibilidade de divisão do trabalho dentro das empresas e entre as empresas, fazendo com que a economia passe a ser capaz de construir, de forma eficiente, redes produtivas em setores manufatureiros com retornos crescentes de escala e a volta ao capital produtivo. O objetivo nesse sistema é promover o pleno emprego, no qual aumente a produtividade em cada setor e haja a transferência de trabalhadores para a indústria que produz bens e serviços de maior valor agregado e paga maiores salários.

Países ricos e desenvolvidos como Alemanha, Japão, Coreia do Sul, EUA e Reino Unido cresceram não em razão das políticas de austeridade, mas pela complexidade econômica e produtividade. Atualmente, no Brasil, o setor que mais perde empregos é o industrial, considerado o setor que mais impulsiona a produtividade em uma economia, dado que, hoje, a indústria vem empregando poucos trabalhadores com alta produtividade. Vale dizer, “o processo de desenvolvimento econômico envolve, ou historicamente envolveu, mudanças na estrutura produtiva dos países, caracterizadas pela migração de trabalhadores de setores menos produtivos para setores mais produtivos”<sup>57</sup>. Assim, a produtividade tem um forte potencial de ser a condição para o desenvolvimento do país e para o pleno emprego. Como afirma Paulo Gala<sup>58</sup>: “são ricos e desenvolvidos aqueles países capazes de produzir e vender no mercado mundial bens complexos e sofisticados, e pobres aqueles apenas capazes de produzir e vender coisas simples e rudimentares. Por isso o desenvolvimento econômico pode também ser entendido como a capacidade de uma sociedade de conhecer e controlar técnicas produtivas, especialmente nos mercados mundiais mais relevantes”, o que atrai empregados qualificados e bem remunerados. Isso advém de uma alta produtividade, que produzirá salários mais altos, e não como se impõe nas políticas de austeridade, uma redução nos direitos/custos trabalhistas, com a conseqüente redução salarial e uma falsa ilusão de maior competitividade, produtividade para salvar a economia, ou seja, um “empobrecimento salvador”.

Nesse mesmo sentido, conforme importante pesquisa desenvolvida por Cesar Hidalgo e outros pesquisadores em 2016, *Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality*, a complexidade econômica reduz a desigualdade, ou seja, países mais complexos apresentam menores índices de desi-

---

<sup>57</sup> SQUEFF, Gabriel Coelho; NEGRI, Fernanda de. Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. In: NEGRI, Fernanda de; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (org.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: ABDI, IPEA, 2014. v. 1, p. 249.

<sup>58</sup> GALA, Paulo. *Alemanha e Brasil: qual a diferença principal?* Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/alemanha-e-brasil-qual-diferenca-principal/>. Acesso em: 30 jun. 2017.

gualdade social, com um coeficiente Gini ajustado por complexidade do tecido produtivo<sup>59</sup>.

É possível, portanto, gerar complexidade por meio de uma atuação conjunta entre Estado e Mercado, mediante a indução à inovação e criação de produtos complexos, somado à participação das universidades nas pesquisas, a fim de criar e disseminar conhecimento. Assim, como bem consolidado nas pesquisas da economista Mariana Mazzucato, o Estado passa a ter um papel empreendedor, auxiliando o setor privado a encontrar novas oportunidades rentáveis que contribuam ao desenvolvimento. Mazzucato<sup>60</sup> afirma que receitas como austeridade só prejudicam, pois não é o tamanho agregado do setor público que importa, mas a qualidade com que se está gastando, como um sistema de saúde eficiente, funcional, educação de qualidade e pesquisas inovadoras que podem contribuir para a formação de capital humano e tecnologias futuras. Dessa forma, conforme Mazzucato, não importa tanto a relação da dívida com o PIB, uma vez que muitos países têm dívidas altas e gastam mal, não incentivando o crescimento a longo prazo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central que se discute hoje e na maior parte do século, como bem assevera Tony Judt<sup>61</sup>, são os debates implícitos ou explícitos sobre a ascensão do Estado, que levaram a questionar que espécie de Estado queriam as pessoas livres, que propósitos queriam que ele servisse e qual o preço que estavam dispostos a pagar.

Esses propósitos e fundamentos foram consignados nas constituições democráticas que traçaram um modelo de Estado democrático de direito, não como uma mera adaptação das condições sociais como previsto nos modelos anteriores, mas transformador da realidade, que tem na igualdade, formal e material, uma condição de possibilidade para alcançar as conquistas civilizatórias e de bem-estar.

Os fundos públicos são necessários para sustentar esse modelo democrático, dentro, seguramente, de uma responsabilidade das contas públicas. Acontece que esses fundos são desviados para atender às políticas de favorecimento do capital

---

<sup>59</sup> HIDALGO, Cesar; HARTMANN, M. R.; GUEVARA, C.; JARA-FIGUEROA, M. ARISTARÁN, C. A. *Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality*. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15309876>. Acesso em: 5 maio 2018.

<sup>60</sup> MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. p. 44.

<sup>61</sup> JUDT, Tony. *Pensar o século XX*. Lisboa: Edições 70, 2012. p. 384.

financeiro e beneficiamento dos rentistas. Tais políticas, ditas de austeridade, focadas na estabilização financeira, nos ajustes fiscais e cortes nos gastos sociais, vêm sendo utilizadas como instrumento beneficiador do capital financeiro e necessárias ao pagamento das dívidas do capital. Para isso, utilizam mecanismos que alteram as estruturas jurídicas, fragilizam as soberanias locais, promovendo o desmonte do Estado social, por meio da diminuição da produção, dos direitos sociais, aumento do desemprego e na baixa dos salários reais.

Deve-se, portanto, conscientizar e democratizar os valores sociais, pois o bom funcionamento da democracia garante que as escolhas orçamentais tomadas pelas decisões políticas sejam conforme os valores da sociedade.

Destarte, as finanças públicas de um Estado devem conjugar a solidariedade social, com a eficácia e a tradição democrática, tendo o orçamento como o espelho da nação, para, por meio dele, retratarem-se as opções de política econômica e social.<sup>62</sup>

O desenvolvimento econômico com progressão social vai muito além de programas de austeridade, ajustes fiscais e beneficiamento do capital financeiro. É necessário um país produtivo, um Estado indutor da inovação, que permita uma relação simbiótica e não parasitária com o mercado, a fim de aumentar a produtividade, a complexidade econômica com diversidade produtiva e, conseqüentemente, a competitividade, só assim ter-se-ão recursos financeiros para distribuir e sustentar direitos conquistados nas constituições democráticas.

Ademais, é necessário que os sistemas financeiro, econômico e tributário funcionem alinhados aos princípios e normas da Constituição, que devem coordenar a construção daqueles sistemas, para garantir as questões sociais igualitárias previstas no Estado democrático de direito.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Nuno; MATA, João. O que dizem as estatísticas sobre a dimensão do estado. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; SILVA, Pedro Adão e (org.). *Políticas públicas para a reforma do Estado*. Coimbra: Almedina, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 49, 2006.

---

<sup>62</sup> BOUVIER, Michel; LASSALE, Jean-Pierre *et al.* *Finances Publiques*. Paris: LGDJ, 2014. p. 30.

- BLANCHARD, Olivier; DELL'ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Repensar la política macroeconômica. *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, v. 12, n. 22, p. 66, 2010. Disponível em: <http://www.economiaainstitucional.com/pdf/no22/oblanchard22.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.
- BOUVIER, Michel; LASSALE, Jean-Pierre *et al.* *Finances Publiques*. Paris: LGDJ, 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo TC-028.192/2014-1*, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: [http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf). Acesso em: 1 dez. 2015.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS (DIEESE). *PEC n. 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.
- EUROSTAT. *Statistics Database*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Acesso em: 2 fev. 2017.
- FITOUSSI, Jean-Paul. *A democracia e o mercado*. Tradução de Paulo Pedroso. Lisboa: Terramar, 2005.
- GALA, Paulo. *Alemanha e Brasil: qual a diferença principal?* Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/alemanha-e-brasil-qual-diferenca-principal/>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- GALA, Paulo. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil: análise financeira do período recente. In: SICSÚ, João (org.). *Arrecadação, de onde vem? E gastos públicos, para onde vão?* São Paulo: Boitempo, 2007.
- GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>. Acesso em: 15 nov. 2015.
- GRAU, Eros Roberto. Resenha do prefácio da 2ª edição. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. São Paulo: Renovar, 2005.
- HIDALGO, Cesar; HARTMANN, M. R.; GUEVARA, C.; JARA-FIGUEROA, M. ARISTARÁN, C. A. *Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality*. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15309876>. Acesso em: 5 maio 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil*. Brasília, DF, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519\\_comunicadoipea92.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf). Acesso em: 2 jan. 2017.

JUDT, Tony. *Pensar o século XX*. Lisboa: Edições 70, 2012.

LEROY, Marc. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, António Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (coord.). *Fiscalidade: outros olhares*. Porto: Vida Econômica, 2013.

MASSONETTO, Luis Fernando. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. 2006. 104f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MAZZA, Willame Parente. *Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MORAIS, José Luis Bolzan. Entre o Estado social e a transformação social: mudar para não mudar. In: COUTINHO, Adalcy *et al.* (org.). *Liber Amicorum: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MORAIS, José Luis Bolzan. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional. In: SCAFF, Fernando Facury (org.). *Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORAIS, José Luis Bolzan. O Estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do Estado social e a dessacralização da modernidade. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José de *et al.* *Constituição e Estado social: os obstáculos à concretização da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora; São Paulo: RT, 2008.

NUNES, António José Avelãs. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AADFL, 2014.

NUNES, António José Avelãs. O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e a integração capitalista europeia. *Empório do Direito*, [s.l.], 4 abr. 2015. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/o-aprofundamento-da-crise-estrutural-do-capitalismo-e-a-integracao-capitalista-europeia-por-antonio-avelas-nunes/>. Acesso em: 5 abr. 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Tributação e fisco no Brasil: avanços e retrocessos entre 1964 e 2010. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2013.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff. *Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*. XXI Prêmio Tesouro Nacional 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/>

- fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f> Acesso em: 2 jan. 2017.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Sarah Adamopoulos. Lisboa: Temas e Debates, 2014.
- RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- ROMÃO, António. A crise “mata”, a austeridade “enterra”. In: FERREIRA, Eduardo Paz (coord.). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AADFL, 2014.
- SALVADOR, Evilásio. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, [S.l.], n. 19, p. 17, maio 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticassocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-da-seguridade-social-no-brasil/>. Acesso em: 3 jun. 2015.
- SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Pedro Marcante Arruda dos *et al.* *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais: evolução dos gastos públicos federais no Brasil – uma análise para o período 2006-2015*. Ministério da Fazenda: Secretaria de Política Econômica. Disponível em: [http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio\\_gasto\\_publico\\_federal\\_site.pdf](http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf). Acesso em: 2 jan. 2017.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). *Nota técnica n. 6: a arrecadação e o destino dos recursos da CPMF*. Brasília, DF, 2007.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL). *As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas*. Brasília, DF: Diretoria de Estudos Técnicos, 2014.
- SQUEFF, Gabriel Coelho; NEGRI, Fernanda de. Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. In: NEGRI, Fernanda de; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (org.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: ABDI, IPEA, 2014. v. 1.
- STIGLITZ, Joseph. “Ajuste fiscal”? por que não seguir a Europa. Tradução de Mariana Bercht Ruy. [s.l.], 12 nov. 2014. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-por-que-nao-seguir-a-europa/>. Acesso em: 12 nov. 2014.
- STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Actual, 2013.
- ZANGHELINI, Airton Nagel; MAÇANEIRO, Vanderley José (org.). *Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?* 2. ed. Brasília, DF: ANFIP, Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013.

## **PARTE 3**

### Dívida pública e federalismo



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

**Luís Gustavo Faria Guimarães**

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

## SUMÁRIO

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

## INTRODUÇÃO

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

Para tanto, nossa Constituição Federal assegura entre seus princípios, a indissolubilidade da Federação e consagrando, conforme leciona José Mauricio Conti, a autonomia política, a autonomia administrativa e a autonomia financeira de todos os entes da Federação<sup>1</sup>. Nas palavras de Alexandre de Moraes, no regime federativo brasileiro, consagrou-se “a autonomia dos Estados-membros (...) pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”<sup>2</sup>.

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

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

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

---

<sup>1</sup> CONTI, José Mauricio. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1080.

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

<sup>3</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 441.

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

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

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

No mesmo sentido, Cezar Andrade observa que “o controle da dívida pública é, (...), matéria de relevância nacional, pois o endividamento elevado dos entes subnacionais causa impacto na estabilidade econômica do País, obrigando o governo central, em situações extremas, a intervir e assumir a dívida dos entes subnacionais”<sup>5</sup>.

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

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

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

---

<sup>4</sup> FARIA, *op. cit.*, p. 445.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 147.

<sup>9</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 148.

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

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

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

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

Nesse sentido, embora tenha sido uma ajuda federal para o refinanciamento da dívida pública externa dos entes subnacionais, tratou-se de um programa bastante preliminar, pois deixou de lado a parte mais significativa do déficit público subnacional, composto pelo montante da dívida mobiliária, da dívida bancária e parte das dívidas derivadas de contratos privados dos entes subnacionais, razão pela qual, em que pese a ajuda momentânea oferecida aos Estados, por meio da federalização parcial de suas dívidas, teve pouco impacto nos graves quadros financeiro e orçamentário estaduais<sup>10</sup>.

Posteriormente, já na década de 90 e diante do agravamento da crise fiscal dos entes públicos e da deterioração da economia brasileira em razão da hiperinflação<sup>11</sup>, a União ofereceu novo programa de renegociação das dívidas dos entes

---

<sup>10</sup> LOPREATO, *op. cit.*, p. 169.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para tanto o Programa de Reestruturação implementado pela Lei n. 9.496/1997, baseava-se em três grandes eixos<sup>12</sup>: i) ajuste fiscal para assegurar sustentabilidade financeira de longo prazo aos entes da Federação; ii) venda de ativos estaduais, para garantir a imediata liquidação de parte do montante de suas dívidas; e iii) privatização dos bancos estaduais, como forma de impedir que essas instituições continuassem sendo utilizadas de forma irresponsável pelos entes da Federação, para obtenção de crédito e aumento artificial das receitas.

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

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

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

---

<sup>12</sup> MORA; GIAMBIAGI, *op. cit.*, p. 5.

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

Como consequência, no médio prazo, houve significativa redução do déficit público no Brasil. Isso porque a liquidação de ativos estaduais para abatimento imediato de montante da dívida e a privatização dos bancos estaduais, a partir do PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária superaram as expectativas de obtenção do valor necessário para realização dos pagamentos à vista previstos originalmente no Programa. Além disso, com base em dados expostos pelo IPEA, verificou-se o atingimento, nos anos subsequentes à implementação do Programa, sucessivos superávits primários pelos entes públicos subnacionais, evidenciando, no curto e médio prazo, o saneamento das contas públicas e o atingimento dos objetivos pretendidos pelo Programa<sup>13</sup>.

Em que pese o bom desempenho do Programa quanto à efetiva redução do déficit público nos anos subsequentes, houve com o passar do tempo, redução de ritmo do desempenho dos Estados e Municípios, em razão, em grande parte, da frustração das expectativas quanto ao crescimento do Produto Interno Bruto nesse período. Além disso, verificou-se algumas distorções no Programa, por exemplo, em razão da utilização do IGP-DI como indexador da dívida<sup>14</sup>.

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

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

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

---

<sup>13</sup> MORA; GIAMBIAGI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>14</sup> MORA; GIAMBIAGI, *op. cit.*, p. 38.

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

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

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

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

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

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

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

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

com a retirada de uma série de dispositivos que tratavam de contrapartidas para a reestruturação financeira e o ajuste fiscal dos Estados<sup>15</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

CONTI, José Mauricio. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003. v. 2.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

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

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

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

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

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

# DA CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO AOS ESTADOS, AO DISTRITO FEDERAL E AOS MUNICÍPIOS POR INSTITUIÇÃO FINANCEIRA FEDERAL

## **Henrique Chain Costa**

Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera. Atua há mais de onze anos na Administração Pública Federal, primeiro como advogado de contencioso das Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e atualmente como advogado da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, onde exerce a função de Coordenador de Padronização da Superintendência Jurídica.

## **Rafael Roberto Hage Tonetti**

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Possui especialização em Direito Tributário pela mesma Universidade. Atua há quatro anos na Administração Pública Federal como advogado da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, onde atualmente exerce a função de Gerente Jurídico da Diretoria Financeira. Anteriormente à Finep, exerceu a advocacia na iniciativa privada, atuando no mercado financeiro.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Categorização jurídica do contrato de financiamento no direito financeiro – 2. Dos limites e condições para contratação: 2.1 Limite disposto na Constituição Federal; 2.2 Dos limites e condições dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal; 2.3 Dos limites e condições fixados pelo Senado Federal: 2.3.1 Demais restrições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal; 2.3.2 Limites impostos pelo Banco Central do Brasil – 3. Da atuação do Ministério da Fazenda: 3.1 Da validade do deferimento dos pedidos de verificação de limites e condições à contratação; 3.2 Da verificação dos limites e condições diretamente por instituição financeira: 3.2.1 Da corresponsabilidade das instituições financeiras quanto à observância dos limites e condições para contratação – 4. Das garantias dos financiamentos: o caso específico do FME e FMP – 5. Das consequências jurídicas pela contratação irregular do financiamento – Conclusão – Referências.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, de acordo com o art. 1º da Constituição Federal<sup>1</sup>, é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo a federação representada pela figura jurídica da União.

Neste cenário, é natural que existam relações jurídicas entre os membros da Federação e a União, em razão das competências estabelecidas no Título III da Constituição Federal, referente à Organização do Estado.

Sob o aspecto financeiro, a União Federal foi contemplada com uma competência tributária ampla<sup>2</sup> se comparada com a dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possuindo um maior poderio financeiro diante das demais pessoas políticas.

Nesse contexto, os artigos 157 a 162 da Constituição Federal disciplinam a repartição das receitas tributárias, classificadas como receitas transferidas, que decorrem da transferência de recursos entre os entes da Federação, inseridas no debate do Federalismo Fiscal.

No entanto, muitas vezes as receitas tributárias originárias, derivadas e transferidas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal não fazem frente às necessidades de investimentos dessas pessoas políticas.

Por este motivo, é comum que Estados, Municípios e o Distrito Federal recorram a instituições financeiras sob o controle da União Federal para obter recursos com o objetivo de realizar determinada obra ou prestar determinado serviço.

Neste contexto que se insere o debate realizado no âmbito do presente trabalho, em que serão analisados os limites legais da concessão de financiamento aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por Instituição Financeira Federal, abordando, no tópico específico relativo às garantias, a possibilidade de vinculação de receitas do Fundo de Participação dos Estados (“FPE”) e do Fundo de Participação dos Municípios (“FPM”).

### 1. CATEGORIZAÇÃO JURÍDICA DO CONTRATO DE FINANCIAMENTO NO DIREITO FINANCEIRO

É imprescindível ao estudo proposto enquadrar o negócio jurídico de financiamento dentre os institutos jurídicos capitulados pelo Direito Financeiro.

---

<sup>1</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

<sup>2</sup> Citam-se os artigos 149, 153, 154 e 195 da Constituição Federal.

Nessa esteira, Fábio Ulhoa Coelho assim delinea o conceito de financiamento como sendo:

(...) aquele mútuo bancário em que o mutuário assume a obrigação de conferir ao dinheiro emprestado uma determinada finalidade, como, por exemplo, investir no desenvolvimento de uma atividade econômica ou adquirir a casa própria<sup>3</sup>.

Conceituação similar é conferida pelo Banco Central do Brasil, que assim estabelece o conceito de financiamento:

Assim como o empréstimo bancário, o financiamento também é um contrato entre o cliente e a instituição financeira, mas com destinação específica dos recursos tomados, como, por exemplo, a aquisição de veículo ou de bem imóvel. Geralmente o financiamento possui algum tipo de garantia, como, por exemplo, alienação fiduciária ou hipoteca<sup>4</sup>.

Por sua vez, diante da definição de operação de crédito trazida pela Lei Complementar n. 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”), especificamente no art. 29, III<sup>5</sup>, parece-nos claro que o conceito de financiamento, na seara do Direito Financeiro, pode ser enquadrado como uma operação de crédito, pois se trata de um mútuo qualificado por finalidade específica.

Categorizado o financiamento sob a ótica do Direito Financeiro, passa-se à análise dos temas que delimitam a sua concessão aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por instituições financeiras federais.

## 2. DOS LIMITES E CONDIÇÕES PARA CONTRATAÇÃO

O autor Regis Fernandes de Oliveira, ao discorrer sobre a contratação de operações de crédito, sob a ótica da dívida pública e dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, aduz que:

A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato de autorização do empréstimo

<sup>3</sup> ULHOA, Fábio Coelho. *Manual de Direito Comercial*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 501.

<sup>4</sup> *In*: [http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/servicos9.asp](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/servicos9.asp). Acesso em 24/06/2018.

<sup>5</sup> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de **mútuo**, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; (grifo nosso).

pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral. Como já esclareci, cuida-se de contrato de direito público porque a) deve haver prévia previsão orçamentária; b) exige disposição legal específica; c) há obrigatoriedade de autorização e controle do Senado; d) necessária a finalidade pública; e) é possível alteração unilateral de determinadas cláusulas, se assim for previsto na lei; f) há sujeição a prestação de contas; g) há inviabilidade de execução específica; h) pode ocorrer a rescisão unilateral<sup>6</sup>.

Trazida a exposição do doutrinador, cumpre observar que os limites e condições para contratação de financiamentos por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios possuem quatro fontes distintas: a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Resoluções do Senado Federal e as Resoluções do Banco Central do Brasil.

## 2.1 Limite disposto na Constituição Federal

Como regra geral, o art. 167, inciso III da Constituição Federal<sup>7</sup> veda a contratação de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital do ente contratante. O mesmo dispositivo, em sua segunda parte, traz exceção à regra, ou seja, permite-se a contratação de operações de crédito em excesso às despesas de capital caso elas sejam autorizadas por créditos complementares ou especiais com finalidade específica, aprovados por maioria absoluta do poder legislativo do ente contratante.

Por sua vez, os critérios para apuração do limite previsto no dispositivo constitucional em tela deverão ser calculados nos termos do art. 32, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>8</sup>, abarcando cada ente da Federação, inclusive as empre-

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 793-794.

<sup>7</sup> Art. 167. São vedados: (...) III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (...).

<sup>8</sup> Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: (...) V – atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; (...) § 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o

sas controladas, direta ou indiretamente. Além disso, devem ser observadas as regras contidas no art. 6º da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal, que será analisada oportunamente.

## 2.2 Dos limites e condições dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Como se verá, a Lei em comento lança minuciosa regulamentação sobre a concessão de financiamento ora estudada. Ao analisar o tema, Flávio da Cruz<sup>9</sup> atrela o comportamento do legislador ao interesse público na contratação. Confira-se:

A rígida regulamentação visa fazer com que as operações de crédito apenas se efetivem se, de fato, contribuírem para toda a coletividade, dependendo, para tanto, de estudos prévios que justifiquem, inclusive sua inserção por meio de expressa autorização para contratação, constante no orçamento do ente solicitante (...)

Feita essas considerações, passa-se à análise do assunto. O art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup> estabelece patamares legais que devem ser observados pelos entes solicitantes do financiamento.

---

seguinte: I – não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; II – se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital; (...).

<sup>9</sup> CRUZ, Flávio da et al (Org.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*: Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 154.

<sup>10</sup> Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I – existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II – inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III – observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV – autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V – atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI – observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

O § 1º do art. 32 estabelece como requisito para a formalização do pedido de financiamento a existência de parecer de órgãos técnicos e jurídicos do ente solicitante, demonstrando, a respeito da operação financeira, (i) a relação custo-benefício, (ii) o interesse econômico e social e (iii) o atendimento das condições cumulativas constantes nos incisos do dispositivo.

A respeito da relação custo-benefício, conforme leciona o professor José Mauricio Conti<sup>11</sup>, a obrigação de celebração de instrumentos jurídicos com a adequada relação custo-benefício já é consignada na própria Constituição Federal, em seu art. 70<sup>12</sup>. O dispositivo prevê a fiscalização das contas públicas, e, dentre outros prismas da atividade fiscalizatória, prevê o controle de economicidade dos atos do administrador público.

Em outra obra, o referido autor, ao discorrer sobre a fiscalização tendo a economicidade como referência, vaticina:

(...) a fiscalização quanto a economicidade é aquela que analisa os atos administrativos do ponto de vista econômico, no sentido de verificar se, por ocasião de sua realização, houve adequada observância da relação custo-benefício, de modo que os recursos públicos tenham sido utilizados de forma mais vantajosa e eficiente para o Poder Público<sup>13</sup>.

Logo, o Estado, Município ou o Distrito Federal, que esteja disposto a contratar um financiamento, deverá comprovar a adequação entre o montante dos recursos pretendidos e a finalidade perseguida com o negócio.

Já o requisito do interesse econômico social se revela na medida em que o financiamento é proposto para atender o interesse da coletividade. Em outras palavras, a operação deve ser celebrada objetivando atender determinado interesse específico dos administrados.

Neste ponto, cumpre salientar que, a respeito do parecer técnico e jurídico, Régis Fernandes de Oliveira assevera: “O parecer, aqui, não tem caráter vinculativo, mas é importante para evitar qualquer sanção administrativa, uma vez que

---

<sup>11</sup> CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra *et al.* (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 273.

<sup>12</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>13</sup> CONTI, José Mauricio. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes. p. 5.

o Tribunal de Contas da União já decidiu que descabe pena se alguém age sob orientação.”<sup>14</sup>.

Nessa seara, vale citar o art. 28 do Decreto-Lei n. 4.657/1942<sup>15</sup>, que possui determinação legal de que o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas na hipótese de se configurar dolo ou erro grosseiro.

A respeito do último requisito que deve constar no parecer técnico e jurídico, qual seja, o atendimento das exigências constantes nos incisos do art. 32, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se que tais dispositivos estabelecem as seguintes condições: (i) existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; (ii) inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; (iii) observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; (iv) autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; (v) atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; e (vi) observância de demais restrições específicas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O requisito previsto no inciso I consagra a ideia de que não pode ocorrer uma despesa pública sem que exista a correlata autorização do poder legislativo competente. Por sua vez, o inciso II indica que é necessária a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais de recursos provenientes da operação de crédito, ou, no caso específico, do financiamento.

Dado que o disposto no inciso V já foi objeto de ponderações no item 2.1, quando se tratou do limite previsto na Constituição Federal, resta, portanto, tecer ponderações sobre as regras arroladas pelo Senado Federal e sobre outras restrições dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na esteira do previsto, respectivamente, no art. 32, § 1º, incisos III e VI.

### 2.3 Dos limites e condições fixados pelo Senado Federal

A competência do Senado Federal para tratar do assunto está prevista no art. 52, inciso VII, da Constituição Federal<sup>16</sup>. Já os limites e condições que Distrito

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 794.

<sup>15</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

<sup>16</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito

Federal, Estados e Municípios devem observar para contratar financiamentos estão dispostos no capítulo III da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal (“RSF n. 43/2001”).

O art. 3º da RSF n. 43/2001<sup>17</sup> estabelece o conceito de operação de crédito, que deve ser objeto de interpretação conjunta com o art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, não serão analisados os artigos 10, 11, 12, 13, 14, 19, 20 e 36 a 42 da RSF n. 43/2001, pois tais dispositivos tratam de dívida mobiliária, de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária e de operação de crédito externa.

Feita a necessária consideração inicial, passa-se à análise dos dispositivos pertinentes do normativo do Senado Federal. O artigo 5º trata das vedações aos Estados, Distrito Federal e Municípios e será analisado no tópico específico referente às garantias. O art. 6º<sup>18</sup>, já mencionado, versa sobre a necessidade de verifi-

---

Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; (...).

<sup>17</sup> Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. § 1º Equiparam-se a operações de crédito: I – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; II – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; III – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. § 2º Não se equiparam a operações de crédito: I – assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução; II – parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

<sup>18</sup> Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. § 1º Para fins do disposto neste art., verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base: I – no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e II – no exercício corrente, as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. § 2º Não serão computados como despesas de capital, para os fins deste

cação do cumprimento do limite de despesas de capital a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal, cotejando-o com os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 7º da RSF n. 43/2001<sup>19</sup> traz os limites à contratação de financiamento por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, sob a ótica da receita do ente federado.

---

artigo: I – o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar n. 101, de 2000; II – as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e III – as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pelos entes da Federação ou pela União. § 3º O empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso II do § 2º, se concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, terá seu valor deduzido das despesas de capital. § 4º As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins deste artigo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas. § 5º Para efeito do disposto neste art., entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício. § 6º Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada.

<sup>19</sup> Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I – o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º; II – o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida; III – o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. § 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no § 6º deste artigo. § 2º O disposto neste art. não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária, cujos limites são definidos pelos arts. 9º e 10, respectivamente. § 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: I – contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; II – contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente

Quanto aos limites, de acordo com os incisos I, II e III do art. 7º da RSF n. 43/2001, destaca-se que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal não podem contratar financiamento em montante global superior a 16% de sua receita corrente líquida, definida no art. 4º<sup>20</sup> da RSF n. 43/2001. Além disso, o compro-

---

– Reluz, estabelecido com base na Lei n. 9.991, de 24 de julho de 2000. III – contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução n. 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. IV – destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). § 4º Para efeitos de atendimento ao disposto no inciso II do *caput*, o cálculo do comprometimento anual com amortizações e encargos será feito pela média anual da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano, considerando-se, alternativamente, o que for mais benéfico: I – todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou II – os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31 de dezembro de 2027; § 5º (...); § 6º Para os efeitos deste art. , a receita corrente líquida será projetada mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência. § 7º O disposto neste art. não se aplica às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas. § 8º O disposto no inciso II do *caput* não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las. § 9º Os projetos de implantação de infraestrutura de que trata o inciso IV do § 3º deste art. continuarão a gozar de excepcionalidade, em relação aos limites de endividamento, até sua plena execução, ainda que excluídos da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo Fifa 2014 e venham a ser financiados por outras fontes alternativas de financiamento, desde que a execução das obras seja iniciada até 30 de junho de 2014.

<sup>20</sup> Art. 4º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: I – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; II – nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. § 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional n. 19, de 1998. § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referên-

metimento anual com amortizações e encargos da dívida consolidada, incluso valores referentes às liberações de operações de crédito já contratadas ou a liberar, não podem exceder 11,5% da receita corrente líquida<sup>21</sup>. Ainda, o montante da dívida consolidada não poderá ultrapassar o teto da dívida consolidada, esta definida pelo Senado Federal na Resolução n. 40/2001.

Tendo em vista que as operações de financiamento têm por característica duração superior a 365 dias, aplica-se o disposto nos §§ 1º e 6º do art. 7º, que indica que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com a aplicação de fator de atualização divulgado pelo Ministério da Fazenda. Nos termos do art. 7º da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n. 9/2017<sup>22</sup>, o fator de atualização é obtido a partir da média geométrica das taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto (“PIB”) nacional nos últimos 08 (oito) anos.

Quanto às exceções aos limites estabelecidos nos incisos do *caput* do art. 7º, o § 3º do dispositivo traz hipóteses taxativas. A primeira hipótese, prevista no inciso I do § 3º do art. 7º da RSF n. 43/2001, trata da possibilidade de os Estados, Municípios e Distrito Federal contratarem financiamentos com organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

O art. 110 da Lei n. 13.473/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) estabelece, em seus incisos, o rol das agências financeiras federais oficiais de fomento, quais sejam, (i) Caixa Econômica Federal, (ii) Banco do Brasil S.A, (iii) Banco do Nordeste do Brasil S.A., (iv) Banco da Amazônia S.A., (v) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (“BNDES”), e (vi) Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP.

---

cia e nos 11 (onze) meses anteriores excluídas as duplicidades. § 4º A análise das propostas de operações de crédito será realizada tomando-se por base a receita corrente líquida divulgada conforme a periodicidade definida na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>21</sup> Deve-se cotejar esta diretiva com o § 4º do art. 7º da RSF n. 43/2001.

<sup>22</sup> Art. 7º Para fins de projeção da Receita Corrente Líquida – RCL, conforme disposto no § 6º do art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, será utilizado fator de atualização calculado com base na apuração pela média geométrica das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto nacional, divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do período correspondente aos últimos oito anos.

Portanto, a exceção prevista inciso I do § 3º do art. 7º da RSF n. 43/2001 pode ser aplicada a contratação de financiamento com agência financeira federal de fomento por parte de Estado, Município ou Distrito Federal, desde que contemple a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial do ente tomador de recursos.

A título de exemplo, cita-se que o BNDES possui linha de crédito específica para a hipótese, a saber, o Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE)<sup>23</sup>.

Ademais, o inciso III do § 3º do art. 7º da RSF n. 43/2001 prevê exceção específica à operação de empréstimo pelo BNDES aos Estados e ao Distrito Federal, de que trata o art. 9-N<sup>24</sup> da Resolução do Conselho Monetário Nacional n. 2.827/2001<sup>25</sup>.

O inciso II do § 3º do art. 7º da RSF n. 43/2001 prevê hipótese de exceção para as operações de financiamento contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (“Reluz”), ao passo que o inciso IV prevê hipótese de exceção que já perdeu o seu objeto para novas contratações de financiamento, pois era aplicável à realização da Copa do Mundo de 2014 a aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Voltando aos limites e condições previstos na RSF n. 43/2001, tem-se o art. 15<sup>26</sup>, que impõe limite levando-se em conta o fim do mandato do chefe do Poder Executivo. Como regra geral, é vedada a contratação de operações de crédito nos últimos 120 (cento e vinte) dias de mandato do chefe do Poder Executivo de Estados, Municípios e do Distrito Federal.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-pmae>. Acesso em 24/06/2018.

<sup>24</sup> Art. 9º-N. Fica autorizada a contratação de empréstimos em moeda pelos Estados e Distrito Federal, nas seguintes condições: (...)IV – Fonte de Recursos: BNDES, oriunda dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – Constitucional; (...)

<sup>25</sup> Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público.

<sup>26</sup> Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. § 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* deste artigo: I – o refinanciamento da dívida mobiliária; II – as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo; III – as operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN.

Esta regra é excepcionada pelo o parágrafo primeiro do dispositivo, interessando ao trabalho aquela prevista em seu inciso II, que trata da possibilidade de Estado, Município e Distrito Federal contratarem financiamentos desde que a aprovação pelo Ministério da Fazenda ou pelo Senado, para celebração do contrato, ocorra até cento e vinte dias do fim do mandato do chefe do Poder Executivo.

Vale citar, também, a limitação à contratação prevista no art. 16<sup>27</sup> do normativo do Senado, que determina que Estados, Distrito Federal e Municípios não poderão tomar financiamentos caso estejam inadimplentes com instituições integrantes do sistema financeiro nacional, a exceção da hipótese de operação de crédito que busque regularizar débito contraído, o que foge à ideia de finalidade específica prevista para os contratos de financiamento.

Os artigos 9º, 17, 18, e 47 versam sobre limites e vedações relacionadas a aspectos de garantia, já os artigos 21 a 35 da RSF n. 43/2001 versam sobre os aspectos formais dos pedidos para a realização de operações de crédito, incluídos aí os pedidos de financiamento, pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, destacando-se a competência do Ministério da Fazenda no procedimento. Por sua vez, do art. 43 ao art. 52, temos as disposições finais da RSF n. 43/2001.

### 2.3.1 Demais restrições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

No que tange ao tema analisado neste trabalho, há uma restrição a ser destacada, prevista no art. 35, § 1º<sup>28</sup>. Nos termos deste dispositivo, Estados, Distrito Federal e Municípios ficam proibidos de formalizar financiamentos com instituições financeiras federais para financiar despesas correntes ou refinarciar dívidas não contraídas com a mesma instituição.

---

<sup>27</sup> Art. 16. É vedada a contratação de operação de crédito por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do sistema financeiro nacional, exceto quando a operação de crédito se vincular à regularização do débito contraído junto à própria instituição concedente. Parágrafo único. Para efeito da análise de que trata o *caput* deste art. , a verificação da adimplência será efetuada pelo número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) que represente a pessoa jurídica do mutuário ou tomador da operação de crédito.

<sup>28</sup> 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 ou postergação de dívida contraída anteriormente. § 1º Exceuem-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.

### 2.3.2 Limites impostos pelo Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil, através da Resolução n. 4.589/2017 (“Resolução BACEN n. 4.589/2017”), define o limite de exposição e o limite global anual de crédito aos órgãos e entidades do setor público, sendo que tais limites devem ser, obrigatoriamente, respeitados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Nos termos do art. 1º<sup>29</sup> da Resolução BACEN n. 4.589/2017, o limite de exposição de instituição financeira com entes públicos é de 45% de seu patrimônio de referência. Interessante notar que, nos termos do parágrafo 2º do art. 1º, não se sujeitam ao citado limite as operações financeiras que possuam garantia formal e integral da União.

Outro ponto de destaque é que as instituições financeiras podem destacar parcela do patrimônio de referência para aplicação exclusiva em operações de crédito com o setor público. Esta parcela será deduzida do patrimônio de referên-

---

<sup>29</sup> Art. 1º Fica limitado o montante das operações de crédito de cada instituição financeira e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com órgãos e entidades do setor público a 45% (quarenta e cinco por cento) do Patrimônio de Referência (PR), nos termos da regulamentação em vigor. § 1º Para efeito do disposto nesta Resolução entende-se: I – por órgãos e entidades do setor público: a) a administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; b) as autarquias e fundações instituídas ou mantidas, direta ou indiretamente, pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios; c) as empresas públicas e sociedades de economia mista não financeiras, suas subsidiárias e demais empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, inclusive as sociedades de objeto exclusivo; e d) os demais órgãos ou entidades dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; II – por operação de crédito: a) os empréstimos e financiamentos; b) as operações de arrendamento mercantil; c) a aquisição definitiva ou realizada por meio de operações compromissadas de revenda de títulos e valores mobiliários de emissão dos órgãos e entidades do setor público mencionados no inciso I, alínea “c”, deste parágrafo, exclusive a aquisição definitiva de ações de sociedades de economia mista; d) a concessão de garantias de qualquer natureza; e Resolução n. 4.589, de 29 de junho de 2017 Página 2 de 6 e) toda e qualquer operação que resulte, direta ou indiretamente, em concessão de crédito e/ou captação de recursos de qualquer natureza, inclusive com uso de derivativos financeiros. § 2º Não estão sujeitas ao limite estabelecido no caput as operações de crédito de responsabilidade ou que tenham garantia formal e integral da União. § 3º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil sujeitas à elaboração de Demonstrações Contábeis consolidadas do Conglomerado Prudencial, nos termos da Resolução n. 4.280, de 31 de outubro de 2013, devem apurar o limite de que trata o caput de forma consolidada.

cia para efeito do cálculo do limite de 45% de exposição. Esta regra está estabelecida no art. 2º da Resolução BACEN n. 4.589/2017<sup>30</sup>.

O art. 4º da Resolução BACEN n. 4.589/2017 elenca diversos requisitos formais às contratações de operações por instituição financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Além disso, o art. 5º<sup>31</sup> estabelece que o limite global para novas operações de crédito será estabelecido anualmente, em seu anexo único. Para o ano de 2018, o limite para operações com garantia da União é de sete bilhões de reais. Por sua vez, para operações sem garantia da União, o limite é de dezessete bilhões.

### 3. DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Consoante ao já citado art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e condições à formalização de financiamentos envolvendo Estados, Distrito Federal e Municípios.

Antes de adentrar propriamente o assunto, cabe consignar crítica feita por Kiyoshi Harada<sup>32</sup> à função dispensada ao Ministério da Fazenda pelo legislador infraconstitucional. O autor defende que a atribuição conferida ao Ministério da Fazenda não possui matriz constitucional, ferindo o art. 1º, o art. 18 e o art. 24,

---

<sup>30</sup> Art. 2º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil podem destacar parcela do PR para aplicação exclusiva em operações de crédito com órgãos e entidades do setor público, que será deduzida do PR para efeito do cálculo de todos os limites operacionais, inclusive daquele previsto no art. 1º desta Resolução.

<sup>31</sup> Art. 5º O limite global anual das novas operações de crédito contratadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com órgãos e entidades do setor público será definido para cada exercício em Anexo a esta Resolução. § 1º Para efeito do disposto no caput, o Conselho Monetário Nacional estabelecerá, até o final de cada exercício, o limite vigente para o exercício seguinte, especificando os montantes máximos que poderão ser contratados em operações de crédito com e sem garantia da União. § 2º Não se incluem no valor global estabelecido conforme o disposto no caput as seguintes operações de crédito das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil: I – contratadas com as entidades mencionadas na alínea “c” do inciso I do § 1º do art. 1º desta Resolução relativamente às operações de amparo à exportação; II – operações descritas na alínea “c” do inciso II do § 1º do art. 1º desta Resolução; e III – operações de crédito realizadas pelas Agências de Fomento e pelos Bancos de Desenvolvimento, desde que realizadas com destaque de parcela do PR, na forma do art. 2º desta Resolução.

<sup>32</sup> HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar n 101/2000 comentada e legislação correlata anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 156.

§ 1º da Carta Constitucional, em razão da usurpação da competência constitucional do Senado Federal, *in verbis*:

A atribuição conferida ao Ministério da Fazenda não tem matriz constitucional. O Ministério da Fazenda passa a exercer um controle interno *sui generis*, que extrapola do âmbito da Administração Federal. Passa a desempenhar um papel de superórgão nacional, destinado a exercer o controle externo, invadindo esferas próprias dos Legislativos estaduais e municipais e de seus respectivos Tribunais de Contas. Tal faculdade outorgada ao Ministério da Fazenda, agride os arts. 1º e 18 da CF. Fere também o art. 24, § 1º, da CF, pois no campo de legislação concorrente compete à União apenas estabelecer normas gerais. Cabe à Casa Legislativa de cada entidade política examinar o requisito do indispensável interesse público na contratação de operações creditícias, dentro dos limites e condições fixados pelo Senado Federal. Usurpa pois, a competência privativa do Senado Federal, órgão legislativo equidistante dos entes componentes da Federação, que tem a missão de dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo, nos termos do art. 52, VII da CF (...).

Não obstante a robustez dos fundamentos alinhavados, trata-se de posicionamento isolado e, com todo o respeito e apreço ao jurista Kiyoshi Harada, não acompanhado pelo presente trabalho.

Aos nossos olhos, a atuação do Ministério da Fazenda não viola as mencionadas disposições constitucionais, muito menos usurpa competência do Senado Federal. A função do órgão federal é verificar os limites e condições impostas pelo Senado, sem a criação de novos obstáculos à contratação do financiamento. A função do Ministério da Fazenda é meramente executiva, não havendo espaço para criação e regulamentação diversa daquela elaborada pelo Senado Federal.

Igualmente, não se ocupa indevidamente a função de casa legislativa na mensuração do interesse público subjacente à celebração de financiamentos. Este papel é feito pelo Poder Legislativo competente, ao aprovar na lei orçamentária o crédito adicional ou lei específica que preveja a contratação do negócio jurídico. Frisa-se que, como já visto anteriormente, esta é, inclusive, uma condição para celebração do contrato de financiamento. Repisa-se que o papel do Ministério da Fazenda é executório, cabendo-lhe atestar a existência e a conformidade de requisitos estabelecidos pelas instâncias competentes.

Feita essa consideração, passa-se à análise da atuação do Ministério da Fazenda. Através da Secretaria do Tesouro Nacional (“STN”), foi emitido o Manual para Instrução de Pleitos (“MIP”)<sup>33</sup>. Este manual estabelece, por tipo de

---

<sup>33</sup> Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip/63-1-apresentacao/9-1-1-o-manual-para-instrucao-de-pleitos-mip>. Acesso em 14/06/2018.

operação de crédito e concessão de garantia, o fluxo procedimental para contratação, as condições ou vedações aplicáveis, os limites de endividamento a que estão submetidos os entes federados, bem como os documentos exigidos pelo Senado Federal e a sua forma de apresentação. A documentação exigida pelo Manual deriva, logicamente, da RSF n. 43/2001 e, no que importa ao presente trabalho, destacamos os incisos do art. 21<sup>34</sup> do normativo do Senado Federal.

---

<sup>34</sup> Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, com a proposta do financiamento ou empréstimo e instruídos com: I – pedido do chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução; II – autorização legislativa para a realização da operação; III – declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, atestando a inclusão no orçamento vigente dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária, ou, no caso em que o primeiro desembolso não se realize no ano da análise, declaração de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício subsequente, e desde que a autorização legislativa de que trata o inciso II tenha sido efetivada por meio de lei específica; IV – certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando: a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar n. 101, de 2000; b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar n. 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal; c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a; V – declaração do chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º; VI – comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas; VII – no caso específico de operações de Municípios com garantia de Estados, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do garantidor, que ateste a adimplência do tomador do crédito perante o Estado e as entidades por ele controladas, bem como a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada; VIII – certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, quando couber, na forma regulamentada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, o cumprimento da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998; IX – cronogramas de dispêndio

Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pelo Sistema de Análise da Dívida Pública (“SADIPEM”)<sup>35</sup>. O sistema, disponível em meio eletrônico, possibilita o envio de documentação referente aos pleitos de operação de crédito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para análise da referida Secretaria.

A ferramenta objetiva: (i) aumentar a comunicação entre as partes envolvidas no processo; (ii) propiciar agilidade, transparência e controle no envio à Secretaria do Tesouro Nacional e na análise de operações de crédito e de garantias da União; (iii) dar clareza à análise apontando de maneira célere as falhas documentais que, por ventura, possam ocorrer no momento do preenchimento; e (iv) automatizar rotinas com confiabilidade tecnológica.

Verificamos, então, que o MIP e SADIPEM se complementam, pois o primeiro consolida os procedimentos para contratação, as condições ou vedações aplicáveis e os limites de endividamento referentes às operações de crédito a serem contratadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, ao passo que o segundo é a plataforma utilizada para enviar a documentação que formaliza o pleito à Secretaria do Tesouro Nacional para análise.

### 3.1 Da validade do deferimento dos pedidos de verificação de limites e condições à contratação

Neste tópico será analisado o prazo pelo qual o deferimento do pedido de averiguação dos limites e condições feitas pelo Ministério da Fazenda se mantém válido, ou seja, qual o prazo em que o financiamento pode ser celebrado regularmente.

---

com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada; X – relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira; XI – Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução; XII – comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o *caput* do art. 51 da Lei Complementar n. 101, de 2000; XIII – comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar n. 101, de 2000; XIV – lei orçamentária do exercício em curso; e XIV- Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas, integrante da lei de orçamento do exercício em curso, conforme inciso II do § 1º do art. 2º da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, para fins de apuração do limite de que trata o art. 6º; XV – cronograma estimativo de liberações das operações de crédito contratadas e a contratar; XVI – cronograma estimativo de desembolso e reembolso da operação a ser contratada.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/>. Acesso em 24/06/2018.

As balizas são estabelecidas na RSF n. 43/2001, que estabelece (i) no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias e, no máximo, 540 (quinhentos e quarenta) dias, para as operações de dívidas fundadas em operações externas, e (ii) no mínimo 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, para as demais operações de crédito<sup>36</sup>. Portanto, para fins deste trabalho, consideram-se os últimos prazos.

Em complemento à regra acima exposta, a Portaria STN nº 09/2017 estabelece três faixas temporais compreendidas entre os prazos máximo e mínimo estabelecidos pelo Senado Federal. Destarte, nos termos do art. 5º da Portaria STN n. 09/2017<sup>37</sup>, os prazos de validade da averiguação dos limites feito pela Secretária da Fazenda Nacional podem ser de 90 (noventa), 180 (cento e oitenta) e 270 (duzentos e setenta) dias.

A definição do prazo aplicável dependerá, em regra, do percentual de comprometimento do cálculo a que se referem os incisos I, II e III do art. 7º da RSF n. 43/2001. Caso o percentual seja superior a 90%, o prazo será de 90 (noventa dias); caso o percentual seja entre 80% e 90%, o prazo será de 180 (cento e oitenta dias); e caso o percentual seja inferior a 80%, o prazo será de 270 (duzentos e setenta dias).

---

<sup>36</sup> Art. 44. As resoluções do Senado Federal que autorizarem as operações de crédito objeto desta Resolução, bem como a verificação dos limites e condições previstos no art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, incluirão, ao menos, as seguintes informações: (...) IV – prazo para o exercício da autorização, que será de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias e, no máximo, 540 (quinhentos e quarenta) dias para as operações de dívidas fundadas externas, e de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, para as demais operações de crédito.

<sup>37</sup> Art. 5º O deferimento dos Pedidos de Verificação de Limites e Condições, referentes ao art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 2000, terá, no que se refere aos limites de endividamento previstos nos incisos I, II e III do art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, os seguintes prazos de validade: I – 90 (noventa) dias: se o cálculo de qualquer dos limites a que se referem os incisos I, II e III do art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, resultar em percentual de comprometimento acima de 90%; II – 180 (cento e oitenta) dias: se no cálculo a que se referem os incisos I, II e III do art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, o maior limite apurado resultar em percentual de comprometimento entre 80% e 90%; III – 270 (duzentos e setenta) dias: se todos os limites a que se referem os incisos I, II e III do art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, resultarem em percentual de comprometimento inferior a 80%. Parágrafo único. O deferimento dos Pedidos de Verificação de Limites e Condições, referentes ao art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 2000, terá, no que se refere à excepcionalização aos limites de endividamento previstos nos incisos I, II e III do art. 7º da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, prazo de validade de 270 (duzentos e setenta) dias.

Já o deferimento de pedidos de verificação de limites e condições de financiamentos que são excepcionados dos limites estabelecidos nos incisos do art. 7º da RSF n. 43/2001, tem prazo de validade de 270 (duzentos e setenta dias).

Verifica-se, então, que a Portaria STN n. 09/2017 não usurpa a competência do Senado Federal ao disciplinar os prazos de forma específica, mas tão somente, como normativo juridicamente inferior à RSF n. 43/2001, detalha a aplicabilidade dos prazos a cada situação jurídico-econômica da entidade solicitante, sem extrapolar as regras legais previstas no ato juridicamente superior.

### 3.2 Da verificação dos limites e condições diretamente por instituição financeira

Por meio do art. 10<sup>38</sup> da Lei Complementar n. 148/2014, criou-se exceção à regra de que a averiguação dos limites e condições para realização de operações de crédito deve ser realizada pelo Ministério da Fazenda. O dispositivo prevê que as próprias instituições financeiras poderão avaliar se os limites e condições do art. 32 da RSF nº43/2001 estão cumpridos, de acordo com as diretrizes estabelecidas em normativo do Ministério da Fazenda.

Apesar de a Lei Complementar n. 148/2014 ter sido publicada em 26 de novembro de 2014, o Ministério da Fazenda apenas regulamentou o comando insculpido em seu art. 10 em 04 de novembro de 2016, através da Portaria n. 413/2016 (“Portaria MF n. 413/2016”). Salienta-se que o ato normativo apenas entrou em vigor após noventa dias de sua publicação<sup>39</sup>, ou seja, em fevereiro do ano de 2017.

Dentre as disposições da Portaria MF n. 413/2016, destaca-se, de acordo com o art. 1º<sup>40</sup>, que a averiguação direta poderá ser feita diretamente quando: (i) o valor da operação de crédito não for superior a cinco milhões de reais, e (ii) a

---

<sup>38</sup> Art. 10. O Ministério da Fazenda, mediante ato normativo, estabelecerá critérios para a verificação prevista no art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, diretamente pelas instituições financeiras de que trata o art. 33 da citada Lei Complementar, levando em consideração o valor da operação de crédito e a situação econômico-financeira do ente da Federação, de maneira a atender aos princípios da eficiência e da economicidade.

<sup>39</sup> Art. 6º Esta Portaria entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

<sup>40</sup> Art. 1º Estabelecer os seguintes critérios para que a verificação de limites e condições prevista no art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, possa ser feita diretamente pelas instituições financeiras, conforme o art. 10 da Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014: I – o valor da operação de crédito analisada deve ser igual ou inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); e II – a relação entre o valor da Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federado não poderá ser superior a 1,00 (um).

relação entre o valor da Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida do ente federado não for superior a um.

Além disso, a verificação dos limites e condições não poderá ocorrer nos casos de operações internas com garantia da União, operações externas, operações de regularização de dívida e operações que possuam a mesma finalidade de outras operações já contratadas pelo ente federado (se a soma dos seus valores ultrapassar o limite de cinco milhões de reais), nos termos dos incisos do art. 2º da Portaria MF n. 413/2016<sup>41</sup>.

O art. 3º e o art. 4º<sup>42</sup> estabelecem obrigações acessórias de prestação de informações das instituições financeiras concedentes ao Ministério da Fazenda, e o art. 5º<sup>43</sup> aponta que o descumprimento às regras impostas torna a operação de crédito irregular, sem prejuízo de outras penalidades aplicáveis.

### *3.2.1 Da corresponsabilidade das instituições financeiras quanto à observância dos limites e condições para contratação*

Quanto ao financiamento ora analisado, o art. 33<sup>44</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal institui obrigação da instituição financeira que contratar tal negócio

---

<sup>41</sup> Art. 2º Não poderá ser realizada diretamente pelas instituições financeiras a verificação de limites e condições de: I – operações de crédito internas com garantia da União ou externas, nos termos do art. 23 da Resolução n. 43, do Senado Federal, de 2001; II – operações de regularização de dívidas, nos termos do § 5º do art. 24 da Resolução n. 43, do Senado Federal, de 2001; e III – operações de crédito que possuam a mesma finalidade de outras operações já contratadas pelo ente federado se a soma dos seus valores ultrapassar o limite estabelecido no inciso I do art. 1º desta Portaria.

<sup>42</sup> Art. 3º Deverão ser remetidos à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) os pleitos que não atenderem aos arts. 1º e 2º desta Portaria para que proceda à verificação de limites e condições, nos termos do art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e da Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001. Art. 4º A instituição financeira que realizar a verificação de limites e condições nos termos do art. 1º desta Portaria deverá: I – informar ao Ministério da Fazenda, por meio do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM): a) o início da análise de verificação de limites e condições, no dia em que esta acontecer; e b) a contratação da operação de crédito, na data em que esta ocorrer. II – armazenar e fornecer, em até 15 dias, os documentos e informações referentes à operação de crédito e à verificação de limites e condições prevista no art. 1º desta Portaria, quando solicitadas pelo Ministério da Fazenda no período de até cinco anos a contar do prazo final da referida operação.

<sup>43</sup> Art. 5º O não cumprimento do previsto nesta Portaria tornará a operação de crédito irregular, sem prejuízo de outras penalidades previstas na legislação aplicável.

<sup>44</sup> Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a

jurídico com ente da federação de exigir a comprovação de que a operação atende aos limites e condições estabelecidos. Nas palavras de Kiyoshi Harada: “O legislador cometeu às instituições financeiras a corresponsabilidade pela comprovação de que a operação de crédito, pretendida pelo ente político, atende as condições e limites estabelecidos pelo Senado federal (...)”<sup>45</sup>.

#### **4. DAS GARANTIAS DOS FINANCIAMENTOS: O CASO ESPECÍFICO DO FME E FMP**

No que se refere à garantia do financiamento concedido por instituição financeira federal, observamos que há previsões na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na RSF n. 43/2001.

No âmbito constitucional, verificamos que o art. 167, inciso IV<sup>46</sup> e o seu parágrafo quarto versam sobre a questão das garantias, vedando, em regra geral, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, mas, dentre as exceções elencadas no dispositivo constitucional, destaca-se a possibilidade de vinculação (i) de receitas próprias geradas pelos impostos e (ii) dos recursos de que tratam os artigos 157, 158

---

operação atende às condições e limites estabelecidos. § 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. § 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte. § 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23. § 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

<sup>45</sup> HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal*: Lei Complementar n 101/2000 comentada e legislação correlata anotada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 160.

<sup>46</sup> Art. 167. São vedados: (...) IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (...) § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

O art. 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, disciplina, respectivamente, o FPE e o FPM. A respeito do conceito de Fundo de Participação, Aliomar Baleeiro assim o define:

No Sistema Tributário Brasileiro, introduziu-se a participação de uma pessoa de Direito Público Interno no produto da arrecadação de imposto de competência de outra. Esta decreta e arrecada um imposto de distribui tantos por cento da receita respectiva entre as várias pessoas de Direito Público que a compõe<sup>47</sup>.

Destaca-se, sob o ponto de vista de competência tributária e de natureza financeira da receita, que os recursos do FPE e do FPM não são receitas originárias, mas sim receitas transferidas, de acordo com a definição trazida por Tathiane Piscitelli:

(...) temos as receitas transferidas, que decorrem da transferência de recursos entre os entes da Federação. Portanto, diferentemente do que ocorre com as receitas originárias e derivadas, esses recursos decorrem não de uma relação que se estabelece entre Estado e particulares, mas sim em virtude de relações entre os entes da Federação<sup>48</sup>.

Neste sentido, Luís Eduardo Schoueri<sup>49</sup> assevera a diferença entre a competência tributária, prevista no *caput* do art. 7º do Código Tributário Nacional<sup>50</sup> e indelegável, e a capacidade tributária ativa, prevista no § 3º do art. 7º do Código Tributário Nacional e delegável.

Na seara da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 40<sup>51</sup> disciplina o tópico das garantias, sendo relevante destacar o disposto no inciso II do parágrafo pri-

<sup>47</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 69

<sup>48</sup> PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Método, 2012. p. 83.

<sup>49</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 237.

<sup>50</sup> Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição. § 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir. § 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido. § 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

<sup>51</sup> Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites

meiro, que determina que o oferecimento de garantias pelos Estados, os Municípios e o Distrito Federal estará condicionado ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, sendo que a contragarantia exigida pela União a ente federado poderá consistir na vinculação de receitas tributárias (i) diretamente arrecadadas e (ii) provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Por sua vez, atinente à RSF n. 43/2001, damos evidência (i) ao art. 5º, inciso VI e § 4º<sup>52</sup>, que trata da possibilidade de vinculação de receitas, (ii) ao

---

e as condições estabelecidos pelo Senado Federal. § 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte: I – não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente; II – a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida. § 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias. § 3º (VETADO); § 4º (VETADO); § 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal. § 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos. § 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por: I – empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições; II – instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei. § 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada: I – por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente; II – pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação. § 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento. § 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

<sup>52</sup> Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) VI – em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma

art. 9<sup>o53</sup>, que versa sobre o valor do limite global de garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, (iii) ao art. 17<sup>54</sup>, que veda a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada, (iv) ao art. 18<sup>55</sup>, que indica os requisitos para a concessão de garantia, pelos Es-

---

continental ou zona econômica exclusiva: a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União; b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo. (...) § 4<sup>o</sup> Excepcionalmente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sofreram redução nas receitas de que trata o inciso VI, inclusive de participações especiais, poderão contratar operações financeiras no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016, dando em garantia os royalties a serem recebidos, contanto que o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor total projetado em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano, sem a observância do disposto nas alíneas do referido inciso e no § 2<sup>o</sup>, bem como dos limites de que trata o art. 7<sup>o</sup>, ressaltando que a aplicação da totalidade do recurso observará a legislação aplicável a cada fonte de receita.

<sup>53</sup> Art. 9<sup>o</sup> O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4<sup>o</sup>. Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor: I – não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas; II – esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal; III – esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar n. 101, de 2000; IV – esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei n. 9.496, de 1997. (NR)

<sup>54</sup> Art. 17. É vedada a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada.

<sup>55</sup> Art. 18. A concessão de garantia, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a operações de crédito interno e externo exigirá: I – o oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida; II – a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas. § 1<sup>o</sup> Consideram-se inadimplentes os tomadores com dívidas vencidas por prazo igual ou superior a 30 (trinta) dias e não renegociadas. § 2<sup>o</sup> A comprovação do disposto no inciso II será feita por meio de certidão do Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado o garantidor ou, alternativamente, mediante declaração fornecida pelo Estado, Distrito Federal ou Município que estiver concedendo a garantia, diretamente ou por meio do agente financeiro que estiver operacionalizando a concessão da garantia. § 3<sup>o</sup> Não será exigida contragarantia de órgãos e entidades que integrem o próprio Estado, o Distrito Federal, ou o Município, conforme definido no art. 2<sup>o</sup> desta Resolução.

tados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a operações de crédito interno e externo, e (v) ao art. 47<sup>56</sup>, que permite, na linha do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a vinculação de receitas para a prestação de garantia ou contragarantia à União e suas autarquias e fundações.

Estabelecido o panorama normativo a respeito do oferecimento de garantias nos contratos de financiamento, adentra-se ao enfrentamento da possibilidade de oferecimento de receitas oriundas do FPE e do FPM pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Pela leitura e interpretação dos dispositivos aplicáveis, entende-se que, regra geral, há vedação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de oferecerem como garantia de financiamentos a receita de impostos de suas competências tributárias.

Contudo, em operações de crédito realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios diretamente com a União, as pessoas políticas podem dar em garantia (i) as receitas próprias geradas pelos impostos inseridos na sua competência tributária, (ii) os recursos elencados nos artigos 157 e 158 da Constituição Federal, e (iii) os recursos do FPE e do FPM.

Na obtenção de financiamentos junto a instituições financeiras federais, os recursos do FPE e do FPM, pela leitura da primeira parte do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, podem ser dados em garantia. A diferença perante as operações de crédito realizadas diretamente com a União é que esta pessoa política pode, constitucionalmente, se apropriar diretamente dos recursos dados em garantia na hipótese de inadimplemento, ao passo que nas operações realizadas com instituições financeiras federais a garantia será meramente contratual, cabendo a essas entidades a sua execução em juízo.

Neste sentido, vale trazer ao debate o conteúdo do Parecer n. 2/2018/Gab/CGU/AGU<sup>57</sup>, da Advocacia Geral da União, que discorre a respeito do tema após provocação da Caixa Econômica Federal:

---

§ 4º O Estado, o Distrito Federal ou o Município que tiver dívida honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, não poderá contratar novas operações de crédito até a total liquidação da mencionada dívida.

<sup>56</sup> Art. 47. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, da Constituição Federal, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e suas autarquias e fundações.

<sup>57</sup> Parecer n. 2/2018/Gab/CGU/AGU – NUP: 00400.000266/2018-87 – INTERESSADA: Caixa Econômica Federal. ASSUNTO: Oferecimento dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios a título de garantia em operações de crédito celebradas entre entes subnacionais e instituições financeiras federais.

31. Como se percebe, o texto constitucional permite que a União aceite como garantia e contragarantia os recursos repassados ao FPE e ao FPM com base nos incisos I, alíneas a e b, e II do art. 159, podendo, em caso de inadimplência, satisfazer diretamente seus créditos por meio da apropriação desses valores.

32. Logo, podem os entes subnacionais, quando celebram contrato com a União, oferecer de forma livre e espontânea suas quotas nos respectivos fundos como garantia ou contragarantia e, nesse caso, a União, por expressa autorização constitucional, pode honrar e amortizar o débito em caso de não cumprimento da obrigação contratual.

33. Situação diferente ocorre quando as quotas dos fundos de participação são oferecidas a título de garantia ou contragarantia em operação com outros sujeitos que não a União. Nessa hipótese, os entes subnacionais, devidamente autorizados por lei estadual ou local, oferecem um determinado percentual das quotas dos fundos de participação apenas como garantia contratual.

Na conclusão do seu parecer, a Advocacia Geral da União reforça a hipótese de que os recursos do FPE e do FPM podem ser oferecidos em garantia de financiamentos a instituições financeiras federais, a despeito de eventuais riscos de crédito atrelados a esta hipótese:

44. Realizadas as considerações acima, conclui-se que, nos termos do art. 167, IV e § 4º, da CF, os recursos vinculados a fundos de participação, ofertados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, podem ser aceitos como garantia nas operações celebradas por entes subnacionais com as instituições financeiras federais.

45. Quanto aos eventuais riscos apontados pela Secretaria do Tesouro Nacional, nada impede que esse órgão, dada a sua atribuição atinente ao equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional e à administração das dívidas públicas mobiliária e contratual, proponha futuros instrumentos de equalização do cenário apresentado.

46. A adoção de medidas que na prática se traduzam em vedação de acesso ao crédito pelos entes subnacionais, sem amparo no texto constitucional, geraria uma situação de desequilíbrio federativo igualmente não desejável, ofensiva à organização político-administrativa assegurada no art. 18 da

---

Ementa: escopo da manifestação jurídica. Interpretação da Constituição e demais atos normativos a ser uniformemente seguida. possibilidade de oferecimento dos fundos de participação dos estados e dos municípios a título de garantia em operações de crédito celebradas entre entes subnacionais e instituições financeiras. Interpretação do art. 167, inciso IV e § 4º, da Constituição. Publicado no *Diário Oficial da União* em 04 de abril de 2018.

Constituição, comprometendo, inclusive, o princípio da segurança jurídica e o seu corolário do ato jurídico perfeito.

47. A interpretação do texto constitucional deverá considerar a autonomia dos entes subnacionais, notadamente, na utilização dos recursos do FPM e FPE que lhe são próprios, sem desconsiderar a importância de se buscar o melhor equilíbrio entre a utilização dessa garantia e a situação fiscal do ente federativo.

Assim, diante do exposto, entende-se ser juridicamente possível o oferecimento de recursos do FPM e do FPE como garantias, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em contratos de financiamento celebrados com instituições financeiras federais, tendo essa garantia força contratual, ou seja, não sendo possível às instituições financeiras federais executarem diretamente essa garantia sem a intermediação do Poder Judiciário.

## 5. DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PELA CONTRATAÇÃO IRREGULAR DO FINANCIAMENTO

A concessão de financiamento aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal sem a observância das condições e limites pertinentes a este tipo de operação gera consequências jurídicas de diversas matizes.

Sob o espectro constitucional, efetivada a contratação de financiamento por parte de Estado, Município ou pelo Distrito Federal, a Constituição Federal prevê algumas formas de salvaguardar o pactuado, no intuito de evitar as danosas consequências que o inadimplemento pode causar.

Uma dessas ferramentas é a intervenção. Conforme preceitua Pedro Lenza<sup>58</sup>, o art. 18 da Constituição Federal estabelece que Municípios, Estados, o Distrito Federal e a União formam a estrutura política administrativa da República, sendo todos autônomos. Entretanto, excepcionalmente, a própria Carta Constitucional prevê situações de anormalidade em que a autonomia do ente federado pode ser temporariamente suprimida: tratam-se de hipóteses de intervenção.

Nesse cenário, passa-se a analisar se a inadimplência de Município, Estado ou Distrito Federal em financiamento celebrado com instituição financeira federal pode gerar intervenção, nos termos do art. 34, V, “a” da Constituição Federal<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 466.

<sup>59</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; (...)

O conceito legal de dívida fundada não é pacífico, pois uma série de dispositivos legais o conceituam de forma distinta. O art. 98 da Lei n. 4.320/1964<sup>60</sup> preceitua que a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou o financiamento de obras e serviços públicos.

Já o art. 115, § 2º do Decreto n. 93.872/1986<sup>61</sup> a define como sendo os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal a conceitua como sendo montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29, I<sup>62</sup>.

Apesar da disparidade de conceitos legais, parece-nos plausível enquadrar o financiamento como item integrante da dívida fundada, desde que estabeleça compromissos financeiros superiores a doze meses. A conclusão é alcançada ao se notar que o elemento comum às três definições legais é a assunção de obrigação financeira por mais de doze meses.

A despeito da categorização do financiamento como um dos elementos que compõe a dívida fundada, acredita-se que o simples inadimplemento de um financiamento não gera a intervenção, mesmo que a inadimplência perdure dois anos e não haja motivo de força maior.

Nos termos dos dispositivos constitucionais, o que gera a intervenção é o não pagamento da dívida fundada como um todo e não um de seus componentes.

---

<sup>60</sup> Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

<sup>61</sup> Art. 115. A dívida pública abrange a dívida flutuante e a dívida fundada ou consolidada. (...) § 2º A dívida fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

<sup>62</sup> Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: I – dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Conforme leciona Uadi Lammêgo Bulos<sup>63</sup>, o uso do instrumento é excepcional, limitando-se, necessariamente, às hipóteses taxativamente previstas na Carta Constitucional.

Logo, em razão de sua natureza excepcional, as disposições sobre a intervenção devem ser interpretadas restritivamente, sendo vedada a utilização de método interpretativo extensivo ou analógico.

Portanto, em razão da literalidade do texto constitucional e pela necessária hermenêutica restritiva natural às normas excepcionais, chega-se à conclusão de que o simples inadimplemento de um financiamento não gera a possibilidade de intervenção.

No âmbito infraconstitucional, de acordo com o item 22 do MIP<sup>64</sup> as consequências jurídicas podem atingir o próprio contrato ou os responsáveis por sua celebração em desacordo com a legislação.

O contrato irregularmente celebrado é nulo e o principal da dívida deverá ser devolvido à instituição financeira, sendo vedado o pagamento de juros e demais encargos financeiros, nos termos do art. 33, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos termos do art. 33, §§ 2º e 3º combinados com o art. 23, § 3º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>65</sup>, a devolução de recursos que não ocorrer no próprio exercício de recebimento dos recursos deverá ser consignada em reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte. Enquanto não efetuado o cancelamento da operação, a devolução dos recursos ou a constituição de reserva para o ano seguinte, o ente federativo não poderá: (i) receber transferências voluntárias; (ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

---

<sup>63</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Direito Constitucional ao alcance de todos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 493.

<sup>64</sup> Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip/361-22-punicoes-pela-contratacao-irregular-de-operacoes-de-credito>. Acesso em 01/07/2018.

<sup>65</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo art. , sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (...) § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I – receber transferências voluntárias; II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Sob a ótica administrativa, a Lei n. 8.429/1992, em seu art. 10, inciso VI<sup>66</sup>, elenca como ato de improbidade administrativa a realização, por parte de agente público, de operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares, ou a aceitação de garantia insuficiente ou inidônea.

Sob a ótica penal, notamos que no início dos anos 2000 o tema das finanças públicas, notadamente em seu aspecto de controle da dívida pública, ganhou notoriedade e importância na agenda do país, fazendo com que diversas condutas tidas como danosas ao erário público fossem alçadas a tipos penais. Para tanto, a Lei n. 10.028/2000 introduziu no Título XI do Código Penal o Capítulo IV, intitulado “DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS”.

Logo, após o advento desta Lei, a concessão de financiamento aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal sem a observância das condições e limites pertinentes passou a ser crime, tipificado no art. 359-A do Código Penal<sup>67</sup>.

A mesma Lei modificou a Lei n. 1.079/1950 e o Decreto-Lei n. 201/1967, normativos que definem os crimes de responsabilidade e regulam o respectivo processo de julgamento, sendo o primeiro aplicável aos governadores de Estado e do Distrito Federal, e o segundo aos prefeitos dos Municípios.

Na Lei n. 1.079/1950 foi introduzido o item 9 ao art. 10<sup>68</sup>, já no Decreto-Lei n. 201/1967 inseriu-se o inciso XX ao art. 1<sup>o</sup><sup>69</sup>. Nos termos dos dispositivos, o prefeito ou governador que ordenar ou autorizar o financiamento com instituição

---

<sup>66</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1<sup>o</sup> desta lei, e notadamente: (...) VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

<sup>67</sup> Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos. Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo: I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

<sup>68</sup> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

<sup>69</sup> Art. 1<sup>o</sup> São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...) XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer

financeira federal em desacordo com a legislação de regência, cometerá crime de responsabilidade orçamentária, passível de pena de impedimento.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o objetivo de expor o panorama geral das regras jurídicas aplicáveis à concessão de financiamento a Estados, Municípios e Distrito Federal por parte de instituições financeiras federais.

Verificamos que o conjunto de normas jurídicas é complexo e requer um esforço interpretativo sistemático para se depreender o regime aplicável ao caso concreto. O Manual para Instrução de Pleitos emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional representa uma medida salutar para organizar o entendimento do tema, mas não encerra, por si só, todas as variáveis e regras aplicáveis à concessão de financiamento.

Diante da sensibilidade do tema, que representa uma interlocução financeira entre as instituições financeiras federais (controladas pela União) e as demais pessoas políticas, é natural que a sua regulamentação seja extensa e detalhada. Contudo, para uma melhor operacionalização das operações de financiamento, examinamos que seria necessária certa flexibilização do regime jurídico.

A inovação legal trazida pelo art. 10 da Lei Complementar n. 148/2014 e pela Portaria MF n. 413/2016 demonstram uma tendência nesse sentido, mas os valores autorizados ainda estão pequenos diante da praxe de operações de financiamento realizadas pelas pessoas políticas, seja para obras de infraestrutura, seja para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 21. ed. São Paulo: Método, 2013.

BALEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Direito constitucional ao alcance de todos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra *et al.* (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

---

um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes.

CRUZ, Flavio da et al (Org.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar n 101/2000 comentada e legislação correlata anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, Ives Gandra da (Org.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ULHOA, Fabio Coelho. *Manual de direito comercial*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



# ENDIVIDAMENTO DOS ENTES SUBNACIONAIS E REGIME DE PRECATÓRIOS

## **Rodrigo Luís Kanayama**

Advogado, Doutor em Direito pela UFPR e Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da UFPR.

## **Fabício Ricardo de Limas Tomio**

Doutor em Ciência Política pela UNICAMP e Professor de Ciência Política da Faculdade de Direito da UFPR.

## **Ilton Norberto Robl Filho**

Advogado, Doutor em Direito pela UFPR e Professor da Faculdade de Direito da UFPR e do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

## SUMÁRIO

Introdução – 1. A dívida pública – 2. O regime de precatórios na Constituição de 1988: 2.1 Alterações no regime ordinário de precatórios – Emendas Constitucionais n. 94 e 99 – Conclusão – Referências.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, o excesso de endividamento dos entes subnacionais – em especial, dos Estados – é um dos pontos debatidos nos meios de comunicação e na doutrina jurídica. Grande parte da dívida consolidada estadual advém das dívidas judiciais, chamadas informalmente de *precatórios*. Ainda que a Constituição da República (CRFB) tenha sido emendada muitas vezes (citamos aqui as mais recentes Emendas Constitucionais: n. 62/2009, n. 94/2016 e n. 99/2017), por ausência da impositividade no pagamento das dívidas judiciais e por insuficiência do comprometimento dos governos, a dívida cresceu em patamares assustadores.

Parece sem solução a situação atual, sobretudo em razão da forte crise econômica que abate o país e os Estados da Federação. Na falta de recursos financeiros, as dívidas tendem a se acumular, e seu pagamento é postergado. Juros em razão da mora impactam ainda mais o erário, a ponto de serem propostas soluções constitucionais que, mesmo que se digam *constitucionais*, representarão insegurança jurídica, que prejudica o ambiente de negócios nacional.

Nesse sentido, pretendemos apresentar o cenário atual da dívida judicial dos Estados, demonstrando os impactos que a dívida provoca nas finanças públicas. Ainda, promover-se-á a apreciação das soluções possíveis propostas pelas recentes alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 99 (EC n. 99) e, em especial, a análise das possíveis alterações constitucionais futuras.

### 1. A DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública, em níveis prudentes, é possível, e, de certa forma, salutar. Um Estado que tenha capacidade de endividamento possui, no mesmo passo, crédito público, ou seja, detém confiança dos mercados nacional e internacional<sup>1</sup>. Ao contrário do que possa parecer, a obtenção de empréstimos, a fim de promover investimentos públicos duradouros, além de não haver vedação legal, também demonstra a competência do gestor público.

Além disso, a dívida pública é um instrumento de política monetária (disponibilidade e liquidez da moeda, redução da volatilidade etc.), de regulação da balança de pagamentos (transações e internalização de moedas estrangeiras) e de política fiscal (administração de déficits e superávits fiscais). Aqui, muitas vezes,

---

<sup>1</sup> “La palabra ‘crédito’ deriva del latín *creditum*, y esta locución proviene a su vez del verbo *credere*, que significa ‘tener confianza o fe’. El termino ‘público’ hace referencia a la persona de aquel (Estado) que hace uso de la confianza en él depositada, pidiendo que se le entregen bienes ajenos en contra de la promesa de la ulterior restitución” (VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 9. ed. Buenos Aires: Astrea, 2009, p. 103).

reside a confusão entre dívida pública bruta (Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG) e líquida (Dívida Líquida do Setor Público – DLSP). A primeira é o total da dívida do setor público não financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro, enquanto a segunda é a dívida bruta menos a soma dos créditos do setor público não financeiro e do Banco Central (ativos e passivos financeiros do Banco Central, incluindo a base monetária). Como o foco deste texto é a dívida judicial do Estado, *precatório*, sobretudo dos entes subnacionais, neste momento basta localizá-lo no conjunto da dívida líquida (DLSP)<sup>2</sup>.

Construção de obras vultosas, investimentos perenes, melhorias sociais são motivos para que o Estado contraia empréstimos, sejam eles por meio de disposição de títulos públicos às pessoas privadas, mediante remuneração (juros), sejam por meio de contratos com instituições financeiras nacionais e internacionais<sup>3</sup>.

A dívida pública, quando voltada para o desenvolvimento da sociedade, é aceitável e estimulável. Demonstra que o mercado confia no Estado, como devedor que cumpre com suas obrigações. Por isso, quanto melhor for o *crédito público*, mais possibilidades de serem emprestados recursos financeiros a baixo custo.

Essa é a que chamaremos de *dívida pública prudente*. Endividamento necessário, sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, e que tem como finalidade fazer reproduzir os recursos captados e aplicados, sempre com vista no futuro benefício multiplicado. Uma obra pública – por exemplo, uma estrada – pode trazer muitos benefícios e multiplicar os recursos que foram obtidos no empréstimo.

Na outra ponta, temos a *dívida pública imprudente*, que é a que promove danos no futuro. São certas dívidas perpétuas, nas quais somente os juros são pagos, sem qualquer amortização do principal. Ou então, dívidas decorrentes de indenizações, de pagamentos atrasados, decorrentes de atos ilícitos ou de mera gestão deficiente.

O Estado de Direito é o Estado responsável por seus atos. Como estabelece a Constituição da República (CRFB), “[a]s pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos

---

<sup>2</sup> Sobre os indicadores adotados pelo governo, conferir: ATHAYDE, David Rebelo; VIANNA, André Coelho. Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo. *Nova Econ.*, Belo Horizonte, v. 25, n. 2, p. 403-420, Aug. 2015. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512015000200403&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000200403&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 ago. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/2172>.

<sup>3</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 217. Conferir também: BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 545 e ss.

que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (art. 37, § 6º, da CRFB), estando estabelecida a capacidade de o Estado, direta ou indiretamente, ter atribuída responsabilidade por ato ilícito praticado contra outrem.

Nessa toada, assim como qualquer pessoa, o Estado poderá ser condenado ao pagamento de indenizações ou de outras obrigações financeiras pelas mãos do Poder Judiciário. Condenado ao pagamento, deverá satisfazer a dívida, ainda que por procedimento específico. Na nossa classificação, o resultado da condenação judicial será a *dívida pública imprudente*, advinda de condenação judicial por prática de ato ilícito. É dívida indesejada, que não trará benefício social e será suportada por toda a sociedade.

Dívida judicial do Estado é, pois, o que chamamos coloquialmente de *precatórios*<sup>4</sup>. Veremos quais são as consequências financeiras decorrentes da dívida pública imprudente, especialmente para Estados e Municípios. Quando em mora – não adimplemento da dívida no tempo correto –, a dívida se expande e se torna de difícil pagamento.

A mora dos entes federativos na obrigação ao pagamento de dívidas judiciais promove prejuízo às suas finanças, além de dificultar a relação entre os poderes Executivo e Judiciário. O acúmulo das dívidas judiciais faz aumentar a dívida pública fundada (ou consolidada), e sua mora causa pagamento de juros. Enfim, não é demais dizer que o atraso se configura como maquiagem contábil, postergando obrigações financeiras do Estado, a fim de apresentar superávits fiscais.

## 2. O REGIME DE PRECATÓRIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Precatórios – ofício-precatório, na verdade – são comunicações encaminhadas pelo Juízo da execução ao Presidente do respectivo Tribunal, solicitando que ele requisite a inclusão na Lei Orçamentária Anual<sup>5</sup>. Trata-se, na teoria, de regime que resulta em respeito à ordem cronológica da apresentação dos precatórios (dos ofícios), preservando o princípio da impessoalidade, evitando a advocacia administrativa<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Para entender, consultar: MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

<sup>5</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 23.

<sup>6</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. São Paulo: RT, 1970, v. 3, p. 646-647.

O defeito do regime é que, uma vez ingresso na Lei Orçamentária Anual (LOA), fixando-se dotação para pagamento, inexistente obrigação constitucional para a quitação das dívidas em nosso modelo orçamentário – ou seja, norma que preveja sanção pelo descumprimento. Não há impositividade no adimplemento. E por não haver interesse político no pagamento (certamente, não possui o mesmo impacto político de outras despesas públicas), o acúmulo leva à dívida pública imprudente.

Não obstante as constantes ilegalidades governamentais, o modelo adotado pelo Estado brasileiro para pagamento de dívidas judiciais não é ruim. É lógico. Trata-se de adaptar o adimplemento ao tempo orçamentário estatal, que é cronometrado pela vigência da LOA. Como a CRFB priorizou certas funções estatais em detrimento de outras, o pagamento dos precatórios, em teoria, acontece sem prejuízo às políticas públicas de saúde, educação, segurança pública, serviços públicos em geral.

Os precatórios são pagos no exercício financeiro subsequente ao da comunicação de pagamento pelo Poder Judiciário, se a comunicação ocorrer até o dia 1º de julho de cada ano (§ 5º do art. 100 da CRFB). É uma medida salutar para o controle das despesas públicas e no máximo (se cumprida a norma constitucional) atrasará o pagamento até o final do exercício financeiro seguinte. Se cumprida a regra, não haverá prejuízo ao credor.

O montante da dívida cresceu durante os anos da CRFB e era um problema mesmo antes da sua promulgação (*vide* o art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que permitiu o parcelamento dos precatórios não alimentícios)<sup>7</sup>. Nos últimos anos, tornou-se um imbróglio aparentemente insolúvel, em razão do acúmulo da dívida nas combalidas finanças públicas.

As alterações da CRFB, no tocante aos precatórios, são sintomáticas. Revelam a permanente inadimplência do Estado, que deixa de honrar suas dívidas judiciais. Desde a promulgação da CRFB, o regime de precatórios vem sofrendo modificações, que ocorreram (e ainda ocorrem) em razão da incapacidade dos governos em cumprir as normas jurídicas e as decisões judiciais.

Quando o regime foi tratado na Assembleia Constituinte, a redação excepcionava da “fila” de precatórios os pagamentos das dívidas de natureza alimentícia. Elas deveriam ser pagas de forma expedita, devido à experiência do Constituinte com o passado inflacionário do Brasil<sup>8</sup>. De fato, a CRFB foi promulgada com a redação que excluía do regime os pagamentos de natureza alimentícia:

---

<sup>7</sup> E, nesse caso, para pagamento das dívidas, a CRFB autorizou, no parágrafo único do art. 33 do ADCT, a emissão de títulos da dívida pública.

<sup>8</sup> Conferir: MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 121.

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Também na redação original da CRFB, o primeiro parcelamento surgiu no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), trazendo a possibilidade de pagamento diferido, em oito anos, da dívida de precatórios não alimentícios. O segundo, no art. 78 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional (EC) n. 30/2000, previa, à exceção dos precatórios alimentícios e das requisições de pequeno valor, o parcelamento em dez anos. E o terceiro, o regime especial proporcionado pela EC 62/2009, cujas normas acrescentaram o art. 97 no ADCT. Esta última foi atacada no STF, que o declarou inconstitucional (pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425).

Mais moderna, veio a Emenda Constitucional n. 94, de 15 de dezembro de 2016, que fez “renascer” a EC n. 62/2009, restabelecendo, em parte, o art. 97 do ADCT, mas seguindo as diretrizes firmadas na ocasião do julgamento das ADIs 4.357 e 4.425 no Supremo Tribunal Federal (STF). E, logo em seguida, sobreveio a EC n. 99, de 14 de dezembro de 2017. Sinteticamente, a EC n. 94 foi mantida com algumas alterações.

## 2.1 Alterações no regime ordinário de precatórios – Emendas Constitucionais n. 94 e 99

O regime de precatórios tornou-se o que não deveria ter se tornado: um modo de postergação do adimplemento da dívida judicial. Em trinta anos de CRFB, os entes federativos sempre se mantiveram alheios às consequências do crescimento da dívida pública, sobretudo a dívida decorrente dos precatórios. Por esse fato, tornou-se grande o suficiente para impossibilitar sua quitação e, por isso, muitas normas constitucionais surgiram. As últimas são as EC n. 94 e 99, promulgadas num interstício de aproximadamente um ano, e suas alterações podem ser assim resumidas (destacamos aqui os pontos relevantes):

---

A interpretação, já na vigência da Constituição, foi firmada em contrário sentido, pelo STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 571-MC e 47, as quais, entre outros julgados, originaram a Súmula 655 (*A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza*).

- (a) Art. 100, § 2º (alterado): a Emenda n. 62/2009 estabeleceu novas preferências de precatórios. Agora, em primeiro lugar, receberão os titulares que possuam 60 anos ou mais ou que sejam portadores de doença grave ou portadores de deficiência (conforme definição legal). Após, serão pagos os precatórios alimentícios em geral, e, por último, os precatórios comuns. Em seguida, a EC n. 94/2016 acrescentou que serão beneficiados com a regra da preferência os titulares originários ou por sucessão hereditária, que possuam 60 anos ou mais, ou que sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência (estas últimas foram incluídas pela EC n. 94). Vale ressaltar que o pagamento preferencial será “até o valor equivalente ao triplo fixado em lei” (§ 2º do art. 100), ou o quíntuplo no caso de estar o ente federativo sob regime especial (art. 102, § 2º do ADCT, incluído pela EC n. 99).
- (b) Art. 100, §§ 17, 18, 19 e 20 (acrescentados): redação dada pela Emenda 94, os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas<sup>9</sup>, com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. Na hipótese de o montante total de precatórios e requisições de pequeno valor, considerando a *base anual* (no período de 12 meses), ultrapassar a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida dos 5 anos anteriores, a parcela excedente ao percentual poderá ser financiada, excluindo-se o financiamento dos limites da dívida pública (art. 52, VI e VII da CRFB). É possível, para honrar o financiamento, vincular receita de impostos (criando mais uma exceção à *vedação da afetação de receita de impostos, conforme* art. 167, IV da CRFB).

Se apresentado *um precatório* em valor superior a 15% de todos os precatórios apresentados no respectivo exercício financeiro, 15% daquele precatório será pago até o exercício seguinte, e o restante em parcelas

---

<sup>9</sup> A Receita Corrente Líquida é definida, para fim de cálculo deste art. 100, pelo § 18: “Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas: I – na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional; II – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; III – na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal”.

iguais nos 5 exercícios subsequentes (com juros de mora e correção monetária). Também se admitem acordos diretos com deságio máximo de 40% do valor atualizado. É a primeira vez que surge norma de pagamento diferido/parcelado no art. 100 da CRFB. Não se observam defeitos da norma ao prever limites anuais de pagamento de dívidas judiciais, pois sua intenção é manter o equilíbrio fiscal. Entretanto, trata-se de norma com pouca aplicabilidade prática, diante da possibilidade de a Fazenda Pública simplesmente não adimplir sua obrigação de pagamento de precatórios, sem qualquer consequência real.

- (c) **novo regime especial de precatórios:** a EC n. 94 trouxe os arts. 101 a 105 no ADCT. Segundo o novo regime especial, os entes que, em 25 de março de 2015, data da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em Questão de Ordem nas ADIs 4.425 e 4.357, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios, deverão quitá-los até 31 de dezembro de 2020. Aplicam-se à norma não apenas os antigos precatórios, mas os que vierem a ser apresentados. Recentemente, a EC n. 99/2017 alterou normas inseridas pela EC n. 94/2016, alongando ainda mais o prazo para quitação.

O novo regime especial de precatórios procura, mais uma vez, a resolução do problema causado pela mora no pagamento. Tenta-se elidir a dívida pública imprudente. Diante disso, em apertada síntese, os arts. 101 a 105 do ADCT preveem que os entes federativos que estavam em mora em 25 de março de 2015 depositarão, mensalmente e em duodécimos, em *conta especial do Tribunal de Justiça local*, percentuais das receitas correntes líquidas, devendo ocorrer a quitação de todos os precatórios até 31 de dezembro de 2024 (incluindo os que deverão ser pagos nesse período) – o *deadline* foi estendido pela EC n. 99/2017.

Conforme o art. 101, § 2º, serão fontes de recursos para a quitação: recursos orçamentários; 75% dos depósitos judiciais e depósitos administrativos, tributários ou não tributários, dos quais os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte; até 30% dos demais depósitos judiciais da localidade, criando-se fundo garantidor; empréstimos, que serão excetuados dos limites ao endividamento (“incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei”)<sup>10</sup>; depósitos em precatórios e requisições de pequeno valor realizados até 31 de dezembro de 2009 (referem-se a precatórios ou requisições não levantados pelas partes).

---

<sup>10</sup> Preocupante a previsão de *endividamento para pagar dívida*. Será necessária a regulamentação, para que a nova dívida seja impedida de superar a dívida judicial (precatórios).

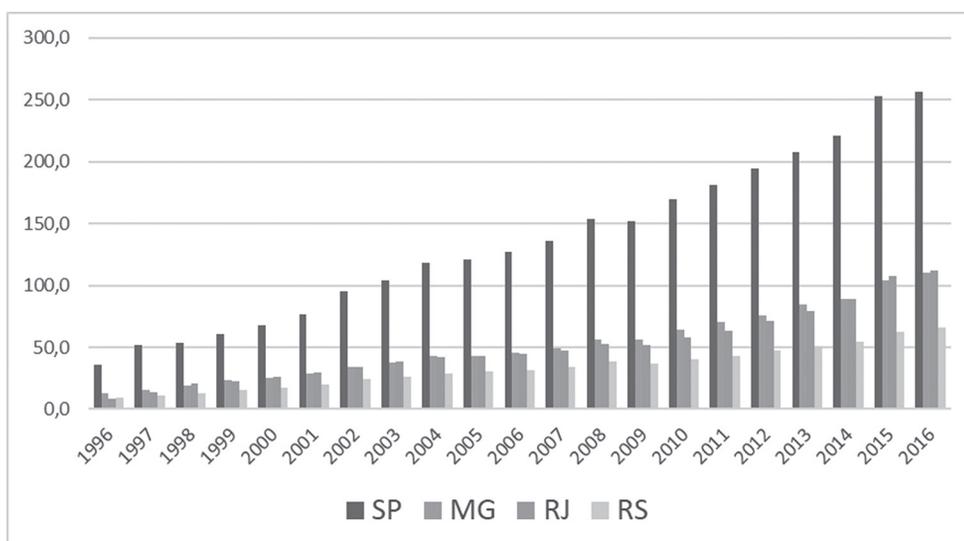
Não ocorrendo a liberação tempestiva dos recursos, o chefe do Poder Executivo responderá por improbidade administrativa e na forma das normas de responsabilidade fiscal. Ademais, os recursos dos Fundos de Participação (dos Municípios – FPM – e dos Estados e Distrito Federal – FPE) servirão ao pagamento da dívida judicial. Salienta-se que, enquanto se mantiver a omissão, o ente não poderá contrair empréstimos ou receber transferências voluntárias, salvo se os empréstimos servirem ao pagamento da própria dívida judicial.

Por último, será facultada aos credores a compensação de precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que foram inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015 (art. 105, *caput* do ADCT). Às compensações não se aplicarão as vinculações constitucionais (educação, saúde etc.), conforme o art. 105, § 1º do ADCT.

#### (d) dívida pública e novo regime de precatórios

A atual redação do art. 100 da CRFB e dos arts. 101 a 105 do ADCT alterou, com média profundidade, o pagamento das dívidas judiciais. Para os fins deste texto, interessa, além da própria dívida de precatórios (que é dívida consolidada), a fonte de financiamento para o pagamento.

Não há dúvidas de que o endividamento vem crescendo (em valores nominais), como se observa no Gráfico 1:



**Gráfico 1 – Dívida fundada – Adm. Direta (valores nominais, bilhões R\$)**

Fonte: STN, Tesouro Transparente, Estoque da Dívida de Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/estoque-da-divida-de-estados-e-do-distrito-federal>. Elaboração dos autores. Acesso em: out. 2018.

Em razão da progressão da dívida pública consolidada, o regime especial (EC n. 94 e 99) e o regime ordinário (art. 100, após a EC n. 99) estabelecem que:

(i) CRFB

Art. 100 (...)

(...)

§ 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

(ii) ADCT

Art. 101 (...)

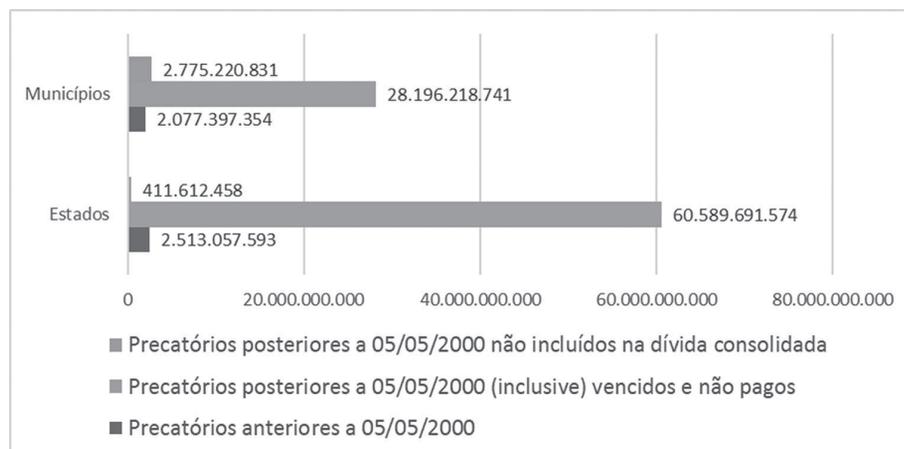
(...)

§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

III – empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do *caput* do art. 167 da Constituição Federal;

Exclui-se do cálculo do endividamento o financiamento para pagamento de precatórios. Em outros termos, em caso de dívida judicial (precatório) que exceda comprometimento da receita corrente líquida, ou dívida judicial em ente federativo que esteja em mora, é possível contrair mais dívida para pagar outra dívida. No entanto, a dívida perdurará – e não se sabe, ainda, sob quais condições, pois a norma constitucional requer regulamentação.

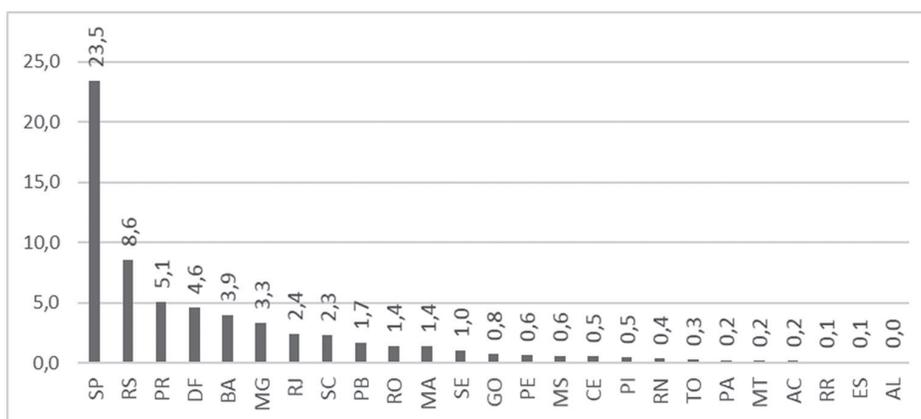
Somando-se toda a dívida dos entes subnacionais, encontramos valores próximos a R\$ 100 bilhões (ver Gráfico 2). Em um momento de crise fiscal, com dificuldades de honrar os pagamentos de pessoal e custeio por alguns Estados e Municípios, a possibilidade de inadimplemento dos precatórios pelos entes nacionais é visível. Possivelmente, inclusive, haverá a pressão dos gestores dos entes subnacionais no Congresso Nacional por futuras alterações constitucionais, seja pelo deslocamento dos débitos para o governo central, seja para a postergação de débitos de precatórios.



**Gráfico 2 – Soma do Saldo Devedor (R\$) – Precatórios dos Estados e Municípios**

Fonte: SADIPEM – Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (julho/2018). Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

O total dos precatórios, em julho de 2018, concentra-se em oito Estados (e seus Municípios) – cerca de 90% do total – ver Gráficos 3 e 4 e Tabela 1. Mais da metade desses débitos de precatórios concentra-se em São Paulo. Outros sete entes subnacionais (Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina) detêm quase 40% dos débitos de precatórios restantes. Pela impossibilidade fiscal de algum desses entes no pagamento de débitos e representatividade que possuem na Câmara Federal (mais de 60%), novas iniciativas legislativas de emendamento constitucional são previsíveis em um futuro próximo.



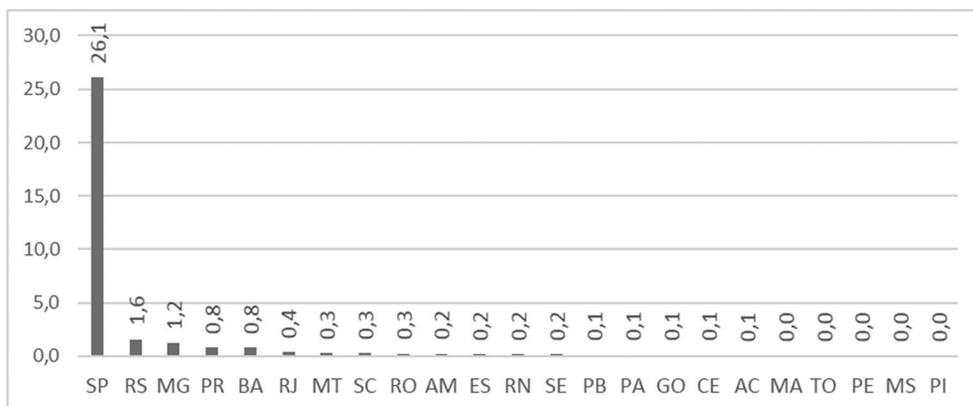
**Gráfico 3 – Saldo Devedor (bilhões R\$) – Precatórios dos Estados**

Fonte: SADIPEM – Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (julho/2018). Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

**Tabela 1 – Soma do Saldo Devedor (R\$) – Precatórios dos Estados**

ESTADO	PRECATÓRIOS ANTERIORES A 5/5/2000	PRECATÓRIOS POSTERIORES A 5/5/2000 (INCLUSIVE) VENCIDOS E NÃO PAGOS	PRECATÓRIOS POSTERIORES A 5/5/2000 NÃO INCLUIDOS NA DÍVIDA CONSOLIDADA	TOTAL
SP	229.376.469	23.239.321.612		23.468.698.081
RS		8.579.840.547		8.579.840.547
PR	1.398.384.456	3.689.456.971		5.087.841.427
DF	804.400.605	3.771.695.778		4.576.096.384
BA		3.933.020.801		3.933.020.801
MG		3.291.876.695		3.291.876.695
RJ		2.428.322.738		2.428.322.738
SC	7.762.740	2.303.627.175		2.311.389.915
PB		1.650.836.887		1.650.836.887
RO		1.378.725.044		1.378.725.044
MA		1.261.139.773	110.737.633	1.371.877.406
SE		1.049.745.067		1.049.745.067
GO	39.229.498	726.963.028		766.192.526
PE		622.448.962		622.448.962
MS		603.480.403		603.480.403
CE		524.665.690		524.665.690
PI	24.333.566	450.578.270	978.790	475.890.626
RN		368.132.896		368.132.896
TO		262.953.642		262.953.642
PA			245.437.185	245.437.185
MT		181.799.779		181.799.779
AC	9.570.258	162.306.539		171.876.797
RR		64.011.353		64.011.353
ES			54.458.851	54.458.851
AL		44.741.922		44.741.922
<b>Total</b>	<b>2.513.057.593</b>	<b>60.589.691.574</b>	<b>411.612.458</b>	<b>63.514.361.625</b>

Fonte: SADIPEM – Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (julho/2018). Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 30 ago. 2018.



**Gráfico 4 – Saldo Devedor (bilhões R\$) – Precatórios dos Municípios (UF)**

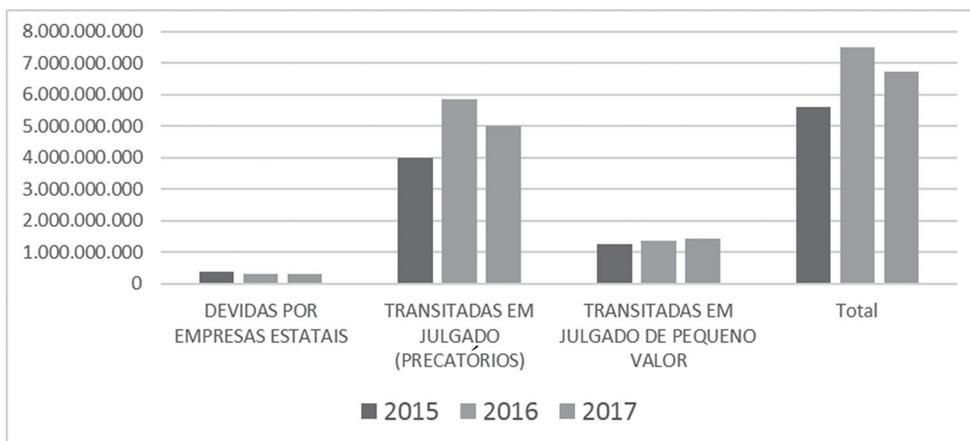
Fonte: SADIPEM – Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (julho/2018). Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

Diversamente, ainda que possua dívida, a União vem cumprindo com sua obrigação no pagamento de precatórios (Tabela 2 e Gráfico 5). O valor, no entanto, é igualmente vultoso, o que pode revelar problemas na condução de políticas públicas e na atuação dos agentes públicos.

**Tabela 2 – Sentenças Judiciais e Soma de Movimento Líquido (R\$)**

SOMA DE MOVIMENTO LÍQUIDO – R\$ (ITEM INF.)	ANO			
	2015	2016	2017	Total
<b>Sentenças judiciais</b>				
Devidas por empresas estatais	366.007.013	302.145.327	312.130.679	980.283.019
Transitadas em julgado (precatórios)	3.985.373.923	5.855.959.403	4.996.499.542	14.837.832.867
Transitadas em julgado de pequeno valor	1.241.680.492	1.358.694.087	1.427.138.747	4.027.513.325
<b>Total</b>	<b>5.593.061.427</b>	<b>7.516.798.816</b>	<b>6.735.768.968</b>	<b>19.845.629.211</b>

Fonte: Tesouro Transparente. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-fiscal-do-governo-central-pessoal-sentencas-judiciais-e-precatorios>. Acesso em: julho de 2018.



**Gráfico 5 – Resultado Fiscal do Governo Central – Sentenças Judiciais e Precatórios (R\$)**

Fonte: Tesouro Transparente. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-fiscal-do-governo-central-pessoal-sentencas-judiciais-e-precatorios>. Acesso em: jul. 2018.

Portanto, observam-se dificuldades no pagamento de precatórios em entes subnacionais, cenário diverso do que se percebe nas finanças da União, cujo adimplemento vem ocorrendo. Trata-se claramente de acúmulo de dívidas, que, com o passar dos anos, não foram honradas, por motivos diversos (que podem ser analisados em estudo específico).

## CONCLUSÃO

Após o estudo das informações fiscais, tem-se um ambiente desalentador, com a atuação irresponsável dos entes subnacionais brasileiros. Em razão do histórico perturbador conhecido por quem acompanhou a história constitucional recente (ao menos desde 1988), não serão as medidas advindas das normas das EC n. 94 e 99 que resolverão o imbróglio.

Enquanto não houver impositividade no cumprimento das decisões judiciais que impõem pagamento à Fazenda Pública (como propugna a Proposta de Emenda Constitucional 27/2012, do Senado)<sup>11</sup>, ou sanções políticas aos governos, pouco se pode esperar das medidas aprovadas na CRFB. É possível que a questão permaneça suspensa enquanto viger a EC n. 99, mas que, em futuro próximo,

<sup>11</sup> Proposta de Emenda Constitucional 27/2012 – Senado. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105884>. Acesso em: ago. 2018.

sobrevenha novo regime, por emendamento constitucional, a fim de dar sobrevida às finanças de entes subnacionais (especialmente Estados endividados).

Dois passos podem trazer a solução para o futuro, para que se preserve a dívida pública prudente. Primeiro, o adimplemento de todo o estoque da dívida (seja por pagamento, transação, compensação, parcelamento). Segundo, a criação de norma que imponha o pagamento da dívida judicial (ponderando o cumprimento das decisões com a solvência do Estado), estipulando obrigações e sanções.

## REFERÊNCIAS

- ATHAYDE, David Rebelo; VIANNA, André Coelho. Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo. *Nova Econ.*, Belo Horizonte, v. 25, n. 2, p. 403-420, Aug. 2015. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512015000200403&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000200403&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 ago. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/2172>
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- MOREIRA, Egon Bockmann; GRUPENMACHER, Betina Treiger; KANAYAMA, Rodrigo Luís; AGOTTANI, Diogo Zelak. *Precatórios: o seu novo regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. São Paulo: RT, 1970.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributário*. 9. ed. Buenos Aires: Astrea, 2009.



# A DÍVIDA PÚBLICA E A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS

**José Augusto Moreira de Carvalho**

Doutor e Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo.

## SUMÁRIO

Considerações iniciais – 1. Disciplina constitucional e legal do endividamento subnacional – 2. As vedações impostas aos entes subnacionais para a realização de operações de crédito: violação à autonomia dos entes federados e ao princípio da separação de poderes?: 2.1 As resoluções do Senado e a questão da autonomia dos entes subnacionais; 2.2 O trâmite de autorização do Senado para a realização de determinadas operações de crédito e novamente a questão da autonomia dos entes subnacionais; 2.3 O papel do Ministério da Fazenda nas operações de crédito dos entes subnacionais e a questão da separação dos Poderes e da autonomia dos entes federados – Conclusão – Referências.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ponto relevante no estudo do federalismo brasileiro é a percepção acerca do grau de autonomia dos entes que fazem parte do Estado Federado.

Na dinâmica dessa análise, não se pode deixar de observar, em primeiro lugar, qual o nível de concentração de poder no governo central.

No caso do Brasil, a prevalência do papel do governo central no federalismo pode ser explicada, em parte, pela própria formação da Federação, que se originou por intermédio de segregação, na qual as províncias transmudaram-se em Estados pela força de um decreto.

Esse detalhe, de início, já expõe justificativas importantes que explicitam, no caso brasileiro, a grande concentração de poder no governo central.

Forçoso reconhecer que nas federações constituídas por intermédio da agregação, nas quais os Estados abrem mão de suas respectivas soberanias para a constituição de uma Federação, a tendência de uma maior autonomia dos entes subnacionais é preponderante. De fato, apesar de abdicarem de suas soberanias, esses Estados concordaram em se unir com vistas a um bem maior (pacto federativo), mas com a preocupação de estabelecerem mecanismos verticais e horizontais seguros para permitir o exercício satisfatório de suas respectivas autonomias.

Na Federação brasileira, essa lógica não ocorreu, pois se partiu de uma matriz unitária – já com alto poder em mãos do governo central – para um modelo descentralizado, obtido por intermédio da concessão de uma relativa autonomia aos entes subnacionais (províncias que, em razão disso, passaram à categoria de Estados), tudo de forma automática, mediante um decreto<sup>1</sup>, como mencionado.

---

<sup>1</sup> O Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou provisoriamente e decretou como forma de governo a República Federativa, expôs em seus artigos a transformação automática das províncias em Estados, concedendo-lhes autonomia, embora no texto conste o termo “soberania”. Eis os principais artigos do decreto: “Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa. Art. 2º As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais. (...) Art. 9º Ficam igualmente subordinadas ao Governo Provisório da República todas as repartições civis e militares até aqui subordinadas ao Governo central da Nação brasileira.” Da mesma forma, a Constituição de 1891, em seu artigo 1º, estabelece de forma nítida a transformação das antigas províncias em Estados da nova Federação: “Art 1º 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”.

Necessário considerar que, nessas condições, o exercício de uma autonomia razoável pelos entes subnacionais já não se torna tão evidente, destacando-se o poder do governo central sobre os demais entes federados. Aliás, essa tônica prevalece nas Constituições que se seguiram à Proclamação da República, conforme esclareceu o Ministro Paulo Brossard em voto na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 216 (Paraíba)<sup>2</sup>:

No Brasil, a verdade é que o período de 30 a 34 foi um período unitário; o período que vem de 37 a 46 é um período unitário; o período que começa em 65 e vai a 67 foi um período fortemente unitário; no período que se inicia em 69 e durou não sei quantos anos, malfadados anos, também a federação foi reduzida a uma ficção.

A observação que se tem feito notar é que embora se clame muito por federação pouco se pratica a federação, quando se tem efetivamente a competência para usá-la.

No mesmo julgado, o Ministro Celso de Mello<sup>3</sup> esclareceu a existência de relevante restrição à autonomia dos entes subnacionais no âmbito da Constituição de 1988. Eis o excerto do seu voto:

O perfil da federação brasileira, redefinido pela Constituição de 1988, embora aclamado por atribuir maior autonomia, especialmente no domínio tributário, aos Estados-membros (MICHEL TEMER, 'Elementos de direito constitucional', 5ª ed., p. 72, 1988, Revista dos Tribunais; PINTO FERREIRA, 'Comentários à Constituição Brasileira', 1º volume, p. 24, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, 'Curso de Direito Constitucional Positivo', 5ª ed., p. 514, 1988, Revista dos Tribunais, *inter plures*), é visto com reserva por alguns autores, que consideram persistir no Brasil um federalismo ainda afetado por excessiva centralização espacial do poder em torno da União Federal.

CELSO BASTOS, ao discorrer sobre 'A federação nas Constituições brasileiras' (Revista Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n. 29, p. 61, jun/88), feriu, precisamente, esse aspecto da questão, *verbis*:

'(...)

É lamentável que o constituinte não tenha aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O Estado brasileiro na nova Constituição

<sup>2</sup> Relator Min. Célio Borja, julgado em 23.05.90, por maioria (Tribunal Pleno), publicado no D.J. de 07.05.93.

<sup>3</sup> Relator Min. Célio Borja, julgado em 23.05.90, por maioria (Tribunal Pleno), publicado no D.J. de 07.05.93.

ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que pela via de uma centralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos pois sob uma Constituição eminentemente centralizadora e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que este mal (para aqueles que entendem ser uma mal) agravou-se sensivelmente.<sup>7</sup>

Tendo presente essa divergência doutrinária – que reputo de sumo relevo político-jurídico, pois, a partir de sua resolução por esta Corte, definir-se-á, como tema essencial à organização político-administrativa do Estado brasileiro, o modelo de Federação a ser efetivamente observado nas práticas institucionais – não vejo, ao menos neste momento procedimental, como aderir à tese tão doutamente exposta pelo eminente Relator. *Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação – até mesmo pelos próprios efeitos restritivos que deles decorrem – impõe-se realizar.* (destaques inseridos).

Até mesmo nas federações modernas, como a dos Estados Unidos da América, inicia-se uma tendência a uma maior concentração de poder no governo central, com interferência em questões afetas aos entes subnacionais. De fato, embora a Federação americana tenha iniciado com uma expressiva descentralização, aos poucos esse movimento foi arrefecendo, continuando nesse viés até os dias atuais. Antonio Celso Banheta Miotto<sup>4</sup> expõe os últimos movimentos de centralização ocorridos na Federação americana:

Após a Segunda Guerra Mundial, essa centralização não mudou substancialmente de figura, apenas transmutando-se num Estado de caráter intervencionista de perfil mais elaborado, o chamado *Welfare State*, ou estado do bem-estar social, do Estado provedor por excelência, cujo embrião, como exposto, estava lá no início do século XX, mas de modo mais evidente a partir dos anos 1930 como resposta à grande depressão dos anos 1920

---

<sup>4</sup> Para onde vai o federalismo? Notas sobre o que foi e o que poderá vir a ser o Estado Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 268, p. 195-196, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/50739>>. Acesso em: 20 Jul. 2018.

nos EUA, notadamente em seu ápice no ano de 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York.

O *New Deal*, gestado e posto em marcha num Estado ainda bastante centralizado e interventivo, funcionava, e efetivamente foi assim que ocorreu, como uma espécie de ‘contrato social’ entre o Estado e o povo. Trouxe consigo um rompimento com o modelo de Estado baseado no federalismo dual, com competências federais e estaduais rigidamente demarcadas, e lançou as bases, como vimos, não só do *Welfare State*, mas mesmo de uma visão que poderíamos nominar como ‘justo assistencialismo’ (*Fair Deal*), posta em marcha tempos depois, dos anos 1960 em diante, especialmente com a promulgação do Civil Rights Act, de 1964.

O fato é que os conflitos surgidos até a primeira metade do século XX de certa forma justificaram a perda da descentralização estatal, antes incensada como qualidade fundamental do federalismo (o que é de fato verdadeiro). Para defender a nação, preservar seus valores e principalmente manter a unidade, mostrava-se aceitável abrir mão da independência dos entes componentes do Estado Federal, estados e municípios, em prol de uma força única mais coesa.

Em tempos atuais, muito embora com algumas mudanças neste quadro, o fato é que vivemos resquícios fortes dessa época. Obviamente, o tom grandiloquente de recuperação e disciplina, típicos do *New Deal*, mudou, mas o fato é que o Congresso Nacional americano continua tutelando bastante e, baseado na interpretação dos *interesses estaduais*, pode legislar e regular praticamente tudo, da matéria mais genérica possível até o interesse substancialmente local.

Apesar dessa tendência à concentração de poder no governo central, as reais implicações de um maior ou menor grau de centralização não podem ser analisadas sem que se estude, individualmente, as *perspectivas* da descentralização (política, fiscal, constitucional, estrutural e de políticas) para, a partir daí, se ter a devida noção de como cada uma delas afeta o funcionamento da Federação.

No presente estudo, contudo, não se adentrará em cada uma dessas perspectivas, pois o objetivo não é realizar um juízo amplo a respeito do nível de descentralização da Federação brasileira, mas sim examinar a relação existente entre a dívida pública e a autonomia dos entes federados, aspecto esse que implicará a apreciação da perspectiva da *descentralização fiscal*.

É nessa perspectiva que se depreende que os entes federados brasileiros, para bem exercerem seus papéis, valem-se: a) das parcelas dos tributos por eles arrecadados ou a eles transferidos por outros entes ou fundos; b) das transferências voluntárias de outros entes (da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios; ou dos Estados para os Municípios); c) de endividamentos.

Relevante considerar que, sob a ótica da *descentralização fiscal*, são levados em consideração diversos fatores, dentre os quais: a) a forma como estão dispostas as receitas e as despesas no âmbito dos entes subnacionais, bem como o efetivo grau de autoridade do respectivo ente para efetuar esses gastos em contraposição à interferência do governo central; b) as origens do financiamento do gasto público (receitas próprias, transferências, empréstimos) e a forma pela qual ocorre ingerência do poder central na autonomia do ente subnacional para obtenção desse financiamento; c) eventuais limitações ditadas pelo governo central para que os entes subnacionais se endividem<sup>5</sup>.

No campo da dívida pública, o que interessará exatamente à presente análise será o nível de autoridade dos entes subnacionais brasileiros (Estados e Municípios) para efetuarem seus respectivos endividamentos, levando em consideração eventuais influências do governo central nesse processo.

Para essa compreensão, necessário avaliar, primeiramente, como se arquiteta no ordenamento jurídico brasileiro esse poder (ou não) de os entes subnacionais se endividarem.

## 1. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL E LEGAL DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

Na Constituição Federal brasileira consta expressa autorização à União para ditar normas gerais sobre Direito Financeiro e orçamento<sup>6</sup>.

É nesse sentido que a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, embora anterior à Constituição Federal de 1988, foi por ela recepcionada como lei complementar, portanto, norma geral de Direito Financeiro destinada a disciplinar a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) também é uma norma geral e estabelece diretrizes para a responsabilidade na gestão fiscal.

---

<sup>5</sup> Jonathan Rodden. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Tradução de Miriam Adelman e Marta Arretche. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 10-15, Jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100003&script=sci\\_arttext&tIng=](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100003&script=sci_arttext&tIng=), acessado em 01.08.2018.

<sup>6</sup> De fato, assim prevê o artigo 24 da Constituição Federal: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Em ambas as normas (Lei 4.320/64 e LRF) há disposições sobre a dívida pública dos entes federados.

Há, ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – norma que, em cada esfera da Federação, dá embasamento à elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) –, na qual também se estabelecem algumas orientações a respeito de dívida pública<sup>7</sup>.

No que se refere aos parâmetros e limites de endividamento dos entes subnacionais, algumas disposições descritas no artigo 52 da Constituição Federal ganham relevância. São elas:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (...)

Depreende-se, assim, que cabe ao Senado estabelecer os parâmetros para o endividamento dos entes subnacionais. Foi justamente com base nesses permissivos constitucionais que editou duas resoluções sobre a questão: a de n. 40, de 20 de dezembro de 2001, e a de n. 43, de 25 de dezembro de 2001.

A Resolução 40/2001 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em obediência ao disposto nos incisos VI e IX, do artigo 52, da Constituição Federal.

---

<sup>7</sup> Veja-se, a propósito, o que disciplina o artigo 4º, parágrafo 1º, da LRF: “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

Entende-se por dívida pública consolidada ou fundada o valor total das obrigações financeiras adquiridas pelo ente subnacional em decorrência de operações de crédito: a) mediante emissão de títulos públicos (dívida mobiliária); b) em razão de lei, contrato, convênio ou tratado, para amortização em prazo que exceda o exercício financeiro (superior a doze meses); c) de prazo inferior a doze meses, que tenham constado como receitas no orçamento. Além disso, estão incluídos na dívida consolidada os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e que não foram honrados durante a execução do orçamento nos quais foram incluídos. A dívida consolidada líquida representa todas essas obrigações, subtraídas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal não pode exceder a duas vezes (200%) as suas respectivas receitas correntes líquidas; no caso dos Municípios, tal limite é de 1,2 vezes (120%). A extrapolação desses limites provoca algumas restrições aos entes, dentre elas a possibilidade de contratar novas operações de crédito<sup>8</sup>.

A receita corrente líquida representa todo o montante das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos: a) nos Estados, a parcela entregue aos Municípios por determinação constitucional; b) nos Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira prevista no artigo 201, § 9º, da Constituição Federal<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> É no artigo 31 da LRF que se encontram disciplinadas as mencionadas restrições: “Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º. § 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. § 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. § 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária. § 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas”.

<sup>9</sup> Assim prevê o citado dispositivo constitucional: “Art. 201. (...) § 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na Administração Pública e

Importante notar que a Resolução 40/2001 não estabelece limites globais para a União; apenas aos entes subnacionais.

A Resolução 43/2001 regulamenta as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive no tocante à concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

O artigo 3º da mencionada resolução enumera várias situações que caracterizam uma operação de crédito e que são a ela equiparáveis. Nesse sentido, são operações de crédito os compromissos assumidos com credores internos ou externos, provenientes de: mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil, outras operações similares, inclusive com a utilização de derivativos financeiros.

Também são equiparadas a operações de crédito: o recebimento antecipado de valores de empresa na qual o ente subnacional detenha, ainda que indiretamente, a maioria do capital social votante, excetuando-se dessa regra os lucros e dividendos; a assunção de compromisso, a confissão de dívida ou outra operação assemelhada, estabelecida com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, por intermédio de emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; a assunção de obrigação com fornecedores, sem aprovação orçamentária, para pagamento de bens e serviços em momento posterior.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 29, inciso III, reitera o conceito de operação de crédito e, no parágrafo 1º, dá uma abrangência maior às situações de equiparação ao estendê-las, genericamente, às hipóteses de assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem fazer qualquer restrição, o que remete a uma interpretação ampliativa do conceito.

O artigo 6º da Resolução 43/2001 foi redigido com a finalidade de estabelecer parâmetros e diretrizes para o cumprimento do artigo 167 da Constituição Federal, que veda a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais<sup>10</sup> com finalidade precisa” e devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo.

---

na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei”.

<sup>10</sup> “Compreendem-se como créditos especiais aqueles dirigidos a despesas para as quais não existe dotação orçamentária específica (art. 41, II, da Lei 4.320/1964). (...) Os créditos suplementares são aqueles destinados à ampliação da dotação orçamentária, conforme art. 41, I, da lei 4.320/1964; ao contrário dos créditos especiais e extraordinários, não podem vigorar além do exercício financeiro em que são autorizados, ainda que essa permissão ocorra nos últimos

As despesas de capital são aquelas que revertem em ativos ao ente que as concretizam, ou seja, resultarão, no futuro, em um bem de capital em prol do ente federado que realizou a despesa. É por essa razão que as despesas de capital originam-se de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital<sup>11</sup>. Contrapõem-se, assim, às despesas correntes, que são aquelas destinadas à manutenção do Estado e que se originam de despesas de custeio e de transferências correntes<sup>12</sup>.

Já no artigo 7º da Resolução 43/2001 se encontram os limites de endividamento dos entes subnacionais para as operações de crédito interno e externo, assim descritos: a) o total das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá superar 16% da receita corrente líquida; b) não poderá

---

quatro meses do referido exercício” (José Augusto Moreira de Carvalho. Do exercício financeiro. *In*: CONTI, José Mauricio. *Orçamentos públicos: A Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 140-141).

<sup>11</sup> A Lei 4320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 12, dá o conceito de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital: “Art. 12. (...) § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. § 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I – aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II – aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III – constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. § 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública”.

<sup>12</sup> O mesmo artigo 12 da Lei 4.320/64 estabelece o conceito de despesas de custeio e de transferências correntes: “Art. 12. (...) § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. § 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

superar 11,5% da receita corrente líquida os compromissos com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, aí incluídos os valores a desembolsar daquelas operações de crédito já contratadas e a contratar; c) o valor total da dívida consolidada também não poderá ultrapassar o teto estabelecido na Resolução 40/2001, que estabelece o limite global para o montante da dívida consolidada dos entes subnacionais<sup>13</sup>. De qualquer forma, será vedada a contratação de operação de crédito dos entes subnacionais nos 120 dias anteriores ao final do mandato dos seus respectivos Chefes do Poder Executivo<sup>14</sup>.

As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária também possuem limites descritos na resolução, não podendo superar 7% da receita corrente líquida no exercício em que estiver sendo apurado<sup>15</sup>. Mesmo diante desses limites, tais operações devem obedecer a determinados requisitos: a) não poderão ser realizadas antes do décimo dia do início do exercício; b) devem ser liquidadas, aí incluídos os juros e encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; c) não devem abranger encargos diversos da taxa de juros da operação, que deverá ser obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira ou a outra

---

<sup>13</sup> A própria Resolução n. 43/2001, porém, expressamente relaciona operações de crédito que não estão sujeitas a tais limitações. Nesse sentido é o quanto disposto no § 3º do artigo 7º: “Art. 7º (...) § 3º São excluídas dos limites de que trata o *caput* as seguintes modalidades de operações de crédito: I – contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; II – contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – Reluz, estabelecido com base na Lei n. 9.991, de 24 de julho de 2000. III – contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução n. 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. IV – destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)”.

<sup>14</sup> Artigo 15, *caput*, da Resolução n. 43/2001. O parágrafo 1º do mesmo artigo 15, contudo, prevê algumas exceções, quais sejam: a) na hipótese de refinanciamento da dívida mobiliária; b) nas operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito da própria Resolução n. 43/2001, até 120 dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo; c) nas operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN.

<sup>15</sup> Artigo 10 da Resolução n. 43/2001.

taxa que venha a substituí-la; d) só será admitida se não estiver pendente operação anterior da mesma natureza<sup>16</sup>. Como critério de responsabilidade fiscal, não se admite a contratação de operações por antecipação de receita orçamentária no último ano de exercício do mandato do Chefe do Poder Executivo<sup>17</sup>.

As garantias a serem prestadas pelos entes subnacionais também encontram disciplinamento na Resolução 43/2001. O saldo global dessas garantias, para cada ente, não poderá ultrapassar 22% da receita corrente líquida. Referido índice pode ser elevado para 32%, desde que o garantidor preencha, de forma cumulativa, os seguintes requisitos: a) não tenha sido instado a honrar garantias anteriormente prestadas, referentes aos últimos 24 meses a contar do mês da análise; b) esteja enquadrado nos limites da dívida consolidada líquida, conforme termos da Resolução 40/2001; c) esteja ajustado aos limites de despesa com pessoal descritos na Lei de Responsabilidade Fiscal; d) esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997<sup>18</sup>.

Estão sujeitas à autorização específica do Senado não apenas as operações de crédito externo, mas também aquelas originadas de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior, as de emissão de títulos da dívida pública, as de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos entes subnacionais que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas<sup>19</sup>.

## **2. AS VEDAÇÕES IMPOSTAS AOS ENTES SUBNACIONAIS PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO: VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES?**

Ponto relevante no capítulo referente ao endividamento dos entes subnacionais diz respeito às vedações e às restrições impostas a eles para a realização de operações de crédito, bem como os reflexos dessas limitações às suas respectivas autonomias e, em alguns casos, eventual ferimento ao princípio da Separação de Poderes. Os principais detalhes desses questionamentos serão a seguir expostos.

---

<sup>16</sup> Artigo 14 da Resolução n. 43/2001 e artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>17</sup> Artigo 15, § 2º, da Resolução n. 43/2001 e artigo 38, inciso IV, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>18</sup> Artigo 9º da Resolução n. 43/2001.

<sup>19</sup> Artigo 28 da Resolução n. 43/2001 e artigo 32, § 1º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 2.1 As resoluções do Senado e a questão da autonomia dos entes subnacionais

Poder-se-ia perquirir, num primeiro plano, quanto à constitucionalidade da edição de uma resolução, por parte do Senado Federal, com a finalidade de estabelecer parâmetros, limites e vedações ao endividamento dos entes federados.

Uma das respostas pode ser encontrada no próprio artigo 52, da Constituição Federal, já mencionado, que claramente permite que o Senado, em relação aos entes subnacionais, *autorize* operações externas de natureza financeira, *fixe limites globais* para o montante da dívida consolidada e para o montante da dívida mobiliária, bem como *disponha sobre limites globais e condições* para as operações de crédito externo e interno.

A mencionada competência atribuída ao Senado é exclusiva; vale dizer, não há a possibilidade de sua alçada ser transferida<sup>20</sup>. Daí a relevância que a Constituição Federal concede à Câmara Alta – a qual representa os Estados Federados – para estabelecer tais restrições à realização de operações de crédito.

A permissão constitucional, porém, não proporcionaria uma interferência do Senado na *autonomia* dos entes subnacionais, ferindo, com isso, um princípio também protegido pela mesma Constituição?

Evidente que ao disciplinar os limites e condições para a realização de operações de crédito, o Senado não poderá ultrapassar a fronteira do necessário para a proteção das finanças da Federação. Em outras palavras, se é verdade que a Câmara Alta deve procurar definir critérios para o resguardo do Estado Federal, não menos verdade é que tais procedimentos devem ser aplicados de uma forma a não ultrapassar ou ferir a autonomia dos próprios entes que formam essa Federação. Fica claro, assim, que a dificuldade que enfrentará o Senado residirá em estabelecer com acuidade tais balizas no âmbito de uma resolução.

Foi justamente sobre esse ponto que os Ministros do Supremo Tribunal Federal tiveram a oportunidade de se pronunciar por ocasião do julgamento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.728-8, do Distrito Federal (MC-Adin 1728).

Tratava-se, na ocasião, da discussão sobre a constitucionalidade de dispositivos da Resolução n. 117, de 20 de novembro de 1997, do Senado, que se pretendiam fossem inseridos à Resolução n. 69/1995, também da mesma Câmara Alta, que disciplinava, à época, as operações de crédito interno e externo realizadas

---

<sup>20</sup> José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 419.

pelos entes subnacionais, bem como a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

No âmbito da MC-Adin, discutia-se se o Senado havia extrapolado sua competência constitucional ao estabelecer obrigações que restringiam a autonomia dos entes da Federação. O cerne do debate se restringia a dois incisos do artigo 13, da Resolução 69/95, acrescentados pela Resolução 117/97, assim descritos:

Art. 13. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias encaminharão ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, instruídos com:

(...)

X – certidão expedida pelo respectivo Tribunal de Contas atestando o emprego de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da receita havida pelo Estado, Distrito Federal ou pelo Município com a privatização de entidades da administração indireta, na amortização ou liquidação do principal e acessórios das seguintes obrigações financeiras:

a) dívida pública mobiliária;

b) dívida pública fundada, nesta incluídos os empréstimos contratados por órgãos da administração direta, indireta e entidades autárquicas com instituições financeiras nacionais e estrangeiras, com organismos internacionais, ou ainda, com a União;

c) precatórios judiciais;

d) na constituição de fundos para o pagamento de benefícios previdenciários a servidores públicos, que vierem a ser criados no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI – quadro de usos e fontes de recursos provenientes da privatização de entidades da administração indireta, arrecadados desde 1º de janeiro de 1995 (...).<sup>21</sup>

Percebe-se que na resolução questionada havia incisos que se imiscuíam na esfera de competência e atuação dos entes subnacionais, condicionando a autorização para a realização de operações de crédito à prova de que os entes subnacio-

---

<sup>21</sup> Atualmente, esses procedimentos para a realização de operações de crédito encontram-se disciplinados no Capítulo IV da Resolução 43/2001. No artigo 21 constam os documentos e requisitos necessários para a instrução do pleito. No artigo 22 da mesma resolução há a disposição acerca da documentação necessária para os casos de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária. Já no artigo 23 estão relacionados os documentos pertinentes às operações de crédito (internas ou externas) que envolvam aval ou garantia da União.

nais utilizavam parte de seus recursos (não os oriundos da própria operação de crédito) para determinada política de privatização.

Em que pesem as boas intenções presentes na resolução, na qual se pretendia estabelecer um programa de redução do endividamento público, o fato é que não caberia ao Senado ditar qual política deveria ser adotada pelo ente subnacional para, a partir daí, dar seguimento ao seu pleito, qual seja, a realização da operação de crédito.

Atento a esse fato, o relator, Ministro Octavio Gallotti, assim se pronunciou quando do julgamento da MC-Adin 1728:

É ilustrativa, para avaliar-se a assertiva de excesso da competência conferida pelo art. 52, VII, da Constituição, ao Senado Federal, a comparação entre o conteúdo dos nove anteriores incisos da Resolução n. 69-95, de um lado, e, de outro, dos dois outros, que lhe foram acrescentados pela Resolução n. 117-97, ora impugnados.

Instituem, os primeiros (I a IX), não mais do que regras formais de procedimento e instrução, como as relativas à comprovação da observância de obrigações legais, ao passo que, dos últimos (X e XI), objeto da presente ação, ressalta a imposição material do cumprimento de obrigação substantiva, derivada, não da obediência a requisito legal preexistente, mas da assunção de determinada opção política ou administrativa: escolha de determinados fins para a aplicação dos recursos provenientes de outras fontes, cuja gestão naturalmente se insere na competência legislativa e de autogoverno dos Estados e dos Municípios (artigos 1º, 25, 30, 34, 35 e 39, § 1º, todos da Constituição). Não se cuida, assim, da edição de prescrições limitativas da destinação do produto da própria operação de crédito a ser autorizada, porém da designação de receita oriunda de causa perfeitamente diversa, qual seja o produto da privatização de entidades da administração indireta.

(...)

O que ora se contesta, e com indiscutível plausibilidade, é a legitimidade da interferência consistente na seleção, pelo Órgão federal, de determinadas ações políticas ou administrativas da alçada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como condição prévia e terminativa do acesso dessas Unidades, ao próprio exame das operações de crédito que pretendam submeter ao elevado crivo do Senado Federal.

No mesmo sentido, o Ministro Nelson Jobim assim destacou:

Se a Constituição Federal condiciona, em seu art. 52, inciso VII, que o Senado deve:

‘VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municí-

pios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;’

O Senado não pode estabelecer, como condição para os financiamentos externos, eventualmente necessários dos Estados, que se destinem valores relativos às privatizações para amortização de dívida pública mobiliária etc.

Em reforço a esse argumento, pode-se citar a lição de Cesar A. Guimarães Pereira<sup>22</sup>, que bem demonstra o âmbito de atuação do Senado em confronto com o artigo 52 da Constituição Federal:

Por outro lado, com exceção do inciso V, as competências do Senado Federal são eminentemente *normativas*. Apenas em relação às operações externas é que o Senado detém competência para praticar atos concretos de *autorização* (que é, por definição, prévia), sempre à luz de interesses de transcendência nacional. Nos outros campos, não se concebe que o Senado pretenda formular juízo de oportunidade ou conveniência sobre as operações de crédito de interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Depreende-se, assim, que o fato de o Senado possuir poderes para estabelecer restrições e condições para as operações de crédito dos entes federados não lhe confere, porém, domínio para invadir, como bem ressalta Regis Fernandes de Oliveira, “a intimidade – autonomia prevista na forma federativa – de Estados, Distrito Federal e Municípios”<sup>23</sup>, obrigando-os a adotar políticas e procedimentos não diretamente afetos aos recursos objeto das operações de crédito.

Se é bem verdade que o Senado não pode interferir nas políticas adotadas por cada ente federado, não menos verdade é que o mandamento constitucional (artigo 52, inciso VII) lhe autoriza estabelecer limites e condições para as operações de crédito.

É também em razão dessa autorização dada pela Constituição Federal que a Resolução 43/2001 veda a prática, por parte dos entes federados, de algumas operações, como descritas em seu artigo 5º:

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

<sup>22</sup> O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 55.

<sup>23</sup> Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 1043.

II – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemeelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

III – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços;

IV – realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União;

V – conceder qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, não autorizados na forma de lei específica, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias retro enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

VI – em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

VII – em relação aos créditos inscritos em dívida ativa:

a) ceder o fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa de forma não definitiva ou com cláusula revogatória;

b) ceder o fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa com assunção, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, perante o cessionário, de responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro que possa, nos termos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, caracterizar operação de crédito. (...)

Essas vedações, conquanto restrinjam a liberdade dos entes subnacionais para a obtenção de empréstimos e para a realização de operações de crédito, têm como premissa o estabelecimento de uma organização e padronização de procedimentos, com vistas a evitar operações que, se praticadas pelos entes subnacionais, acarretariam um descompasso das finanças da própria Federação. A responsabilidade fiscal é, portanto, o principal objetivo dos impedimentos previstos na Resolução 43/2001.

O ferimento à autonomia do ente subnacional não ocorre porque é justamente a Constituição Federal que restringe sua liberdade no tocante à realização de operações de crédito, atrelando-as aos parâmetros a serem traçados pelo Senado. Aliás, nada mais salutar conferir essa atribuição à Câmara Alta, pois é o *locus* ideal para dirimir eventuais conflitos presentes na Federação, dada a representação paritária que Estados e Distrito Federal possuem no referido órgão.

Até mesmo a limitação da aplicação dos recursos objeto das operações de crédito não constituiria violação à autonomia dos entes federados. Esse, aliás, foi o entendimento do voto do Ministro Octavio Gallotti na já citada MC-Adin 1728, quando, se referindo à resolução impugnada, declarou que “até quando se ativesse ao emprego dos recursos levantados com a realização do crédito sujeito à sua aprovação, seria lícito, sem dúvida, ao Senado, dispor sobre a finalidade do dispêndio estadual ou municipal”. No mesmo processo e no mesmo ângulo de compreensão foi a manifestação do Ministro Marco Aurélio, ao declarar, também em relação à resolução impugnada, que “admitiria a condição imposta para o emprego dos valores relativos a empréstimos a serem alcançados e autorizados pelo Senado Federal”.

A existência de restrições ao endividamento constitui uma proteção à Federação<sup>24</sup>. Como bem observa Sérgio Assoni Filho<sup>25</sup>,

Uma vez limitado o endividamento público, mediante uma gestão fiscal que sinaliza no sentido da responsabilidade e moralidade no trato da coisa pública, e que penaliza e obriga a recondução da dívida a limites, maior será a credibilidade do País com os prestamistas nacionais e estrangeiros, ficando mais fácil encontrar financiadores para investimentos considerados relevantes pelos agentes públicos. Investimentos estes inviabilizados pela ausência de recursos públicos, caso não haja a possibilidade de recorrer ao uso do crédito público.

Depreende-se, assim, que as resoluções do Senado, embora possuam disposições que restrinjam o poder de os entes subnacionais se endividarem, não ferem suas respectivas autonomias, seja porque expressamente autorizadas pela Constituição, seja pelo fato de terem como objetivo um fim maior, qual seja, a sobrevivência da própria Federação.

---

<sup>24</sup> Embora, como bem afirma José Mauricio Conti (*Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2ª ed., São Paulo: Blucher, 2018, p. 387), não seja “fácil conciliar a autonomia dos entes subnacionais com a plena gestão da respectiva dívida, ao mesmo tempo em que é preciso manter um rígido controle do endividamento e evitar descontrole das contas”.

<sup>25</sup> *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007, p. 116-117.

## 2.2 O trâmite de autorização do Senado para a realização de determinadas operações de crédito e novamente a questão da autonomia dos entes subnacionais

Se é possível afirmar que do ponto de vista jurídico, legal e constitucional as limitações impostas nas resoluções do Senado não implicam ferimento à autonomia dos entes subnacionais, o mesmo talvez não se possa falar sob a ótica procedimental para viabilizar as operações de crédito por parte desses entes.

O artigo 28 da Resolução 43/2001 prevê a necessidade de *autorização específica* do Senado para as operações de crédito externo, para as decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior, para a emissão de títulos da dívida pública, bem como para emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas. As demais operações de crédito, que não as listadas acima, passam apenas pelo crivo do Ministério da Fazenda<sup>26</sup>. Ao restringir determinadas operações de crédito à aprovação particularizada do Senado,

os senadores passaram a estudar mais detalhadamente as operações com maior potencial de geração de riscos para a Federação. O histórico brasileiro de crises de câmbio implica a necessidade de mais cautela ao analisar a dívida externa. Um endividamento excessivo em letras, por outro lado, pode gerar uma crise no mercado financeiro, algo que já ocorreu em meados da década de 1980. Finalmente, a emissão de debêntures, hoje rara, foi caracterizada no passado por corrupção ou pela superação dos limites de endividamento, justificando sua inclusão entre as operações que exigem análise por parte do Senado.<sup>27</sup>

Para que haja essa autorização específica do Senado, o pleito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve ser submetido, em primeiro lugar, ao Mi-

---

<sup>26</sup> Confira-se o que estabelece o artigo 31 da Resolução 43/2001: “Art. 31. As operações de crédito não sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão objeto do seguinte procedimento pelo Ministério da Fazenda: I – os pleitos que não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 serão indeferidos de imediato; II – os pleitos que atenderem aos requisitos mínimos, definidos no art. 32, serão autorizados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis.”

<sup>27</sup> Paulo Roberto Arvate; Ciro Biderman; Marcos Mendes. Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 990-991, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 14 de outubro de 2018.

nistério da Fazenda, que, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), analisará se o pedido atende aos requisitos mínimos exigidos pela Resolução 43/2001<sup>28</sup>.

Se não cumpridos esses requisitos, o Ministério da Fazenda devolve o pleito, não o submetendo ao Senado, o qual será apenas comunicado do fato<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> De fato, assim preveem os artigos 29 e 32 da Resolução 43/2001: “Art. 29. Os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, acompanhados de parecer técnico que contenha, obrigatoriamente, os seguintes pontos: I – demonstrativo do cumprimento dos requisitos mínimos definidos no art. 32; II – informações que permitam avaliar o custo financeiro da operação de crédito; e III – demonstrativo do perfil de endividamento da entidade pública solicitante, antes e depois da realização da operação. § 1º O parecer a que se refere o *caput* incluirá, obrigatoriamente, manifestação favorável ou contrária em relação ao cumprimento dos limites e condições de que trata o art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 2000, e as Resoluções do Senado Federal. § 2º Nos pleitos relativos a emissão de títulos da dívida pública, o parecer a que se refere o *caput* conterá, também: I – especificação do valor dos títulos a serem emitidos e do valor do estoque de títulos do mesmo emissor já existentes, com indicação das datas de referência de tais valores; II – análise do impacto da operação de crédito no mercado mobiliário e do desempenho dos títulos já emitidos nesse mercado; e III – em se tratando de refinanciamento de títulos vincendos, histórico da evolução dos títulos desde sua emissão, registrando-se sua valorização ao longo do tempo. § 3º Os pareceres técnicos e jurídicos apresentados pelo ente nos termos do inciso I do art. 21 serão encaminhados ao Senado Federal anexados ao parecer técnico definido no *caput*. (...) Art. 32. Considera-se requisito mínimo, para os fins desta Resolução, o cumprimento, quando se aplicar, do disposto nos arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 21, 22 e 23. § 1º Os requisitos de que tratam o art. 16 e o inciso VIII do art. 21 serão comprovados à instituição financeira ou ao contratante, conforme o caso, por ocasião da assinatura do contrato. § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são obrigados a promover, junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), até o dia 30 de junho de 2013, a vinculação de todos os CNPJs de suas unidades administrativas ou órgãos que não possuem personalidade jurídica própria ao CNPJ principal da entidade tomadora da operação de crédito. § 3º Durante a vigência do prazo estabelecido no § 2º, a comprovação a que se referem o § 1º deste artigo, o parágrafo único do art. 16 e o § 5º do art. 21 será realizada pelo CNPJ principal da entidade tomadora da operação de crédito.”

<sup>29</sup> O artigo 30 da Resolução 43/2001 dispõe: “Art. 30. Quando não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal não serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal. Parágrafo único. O Ministério da Fazenda devolverá os pleitos a que se refere o *caput*, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de origem, comunicando o fato ao Senado Federal.”

Na hipótese de preenchimento dos requisitos, o pedido é, então, encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. Nessa comissão há a designação de um relator para a proposta<sup>30</sup>, cuja atribuição é emitir parecer e submeter seu relatório ao plenário da CAE e, após, à sessão plenária da Câmara Alta.

Ponto relevante é o de, justamente, perquirir se há a possibilidade de interferência política durante tal procedimento, a qual pode, ainda que de forma indireta, interferir na autonomia dos entes subnacionais que procuram aprovação para seus pleitos de endividamento.

Um estudo mais profundo sobre a questão foi realizado por Paulo Roberto Arvate, Ciro Biderman e Marcos Mendes<sup>31</sup>, no qual analisaram as solicitações apresentadas ao Senado entre 1989 e 2001. Nesse exame, constataram que quase todos os pleitos de endividamento foram aprovados pelos senadores, talvez como uma forma de reciprocidade, “segundo a qual um senador não votaria contra empréstimos ao Estado de outro para que o representante desse Estado não votasse, no futuro, contra o Estado do primeiro”<sup>32</sup>.

Tal fato, por si só, já demonstraria certa parcialidade do Senado no exame dos pedidos, o que contraria a lógica e o princípio que fundamentam a necessidade de participação da Câmara Alta em tais deliberações. Afinal, o consentimento expresso do Senado deveria representar uma chancela confiável de proteção à Federação, sem influência de interesses outros que não a defesa das finanças da nação.

É por essa razão que se mostra pertinente que toda a documentação que compõe o pedido de endividamento do ente subnacional não se mostre apenas completo e bem fundamentado – em obediência aos termos da Resolução 43/2001 –, mas também didático. Além disso, deve-se exigir que as manifestações do

---

<sup>30</sup> Assim estabelece o artigo 35 da Resolução 43/2001: “Art. 35. A indicação dos relatores dos pedidos de autorização para realização de operações de crédito de que trata esta Resolução será feita mediante a estrita observância da ordem de entrada do pedido na Comissão de Assuntos Econômicos e da relação de membros titulares da mesma Comissão, nos termos do art. 126 do Regimento Interno do Senado Federal. Parágrafo único. Senador já indicado como relator de pedido de que trata o *caput* não será designado novamente antes que todos os membros titulares da referida Comissão tenham sido designados relatores de pedidos da mesma espécie”.

<sup>31</sup> Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 14 de outubro de 2018.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 991.

Senado, principalmente as que *deferem* operações de crédito externo, sejam igualmente didáticas e bem fundamentadas. Essas duas medidas darão maior transparência aos procedimentos e permitirão não só que os órgãos de controle atuem precisamente no controle das operações de crédito, mas também possibilitarão que o controle social seja exercido de uma forma mais eficaz.

Não obstante a quase unanimidade de aprovações dos pleitos de endividamento, a grande variação encontrada no estudo mencionado residiu, justamente, no prazo que o Senado demorava – a partir do momento em que a solicitação lhe era encaminhada – para concluir tal aprovação. A existência de variações no prazo indicava eventuais interferências de fatores políticos e, assim, certa fragilidade na necessária neutralidade que devem se revestir os procedimentos de controle do endividamento público dos entes subnacionais<sup>33</sup>. Os autores entendem como

‘fatores políticos’ aqueles que levam a negociações não associadas com o objetivo principal do mecanismo de controle sobre endividamento (preservar a liquidez e a solvência das contas públicas), em que a prerrogativa senatorial de ‘criar dificuldades’ para aprovação de uma solicitação é usada por senadores para ‘vender facilidades’. Não falamos aqui de corrupção, mas do uso do mecanismo de controle de dívidas para obter ganhos políticos, como uma manipulação oportunista à luz do ciclo eleitoral, conforme mostra a literatura. Por exemplo, um aumento dos recursos para seu próprio Estado ou uma posição vantajosa em disputas eleitorais vindouras.<sup>34</sup>

Outra espécie de interferência política pode ser ocasionada pela atuação do próprio Executivo federal:

Embora o prazo de aprovação seja definido pelo Legislativo, o presidente da República costuma ter influência sobre o Congresso. Assim, uma solicitação apresentada por um governador aliado do presidente, por exemplo, poderia adquirir peso político e ser aprovada mais rapidamente desde que o presidente contasse com maioria sólida e fiel no Senado. Entretanto, se o presidente não contar com tal maioria no plenário ou na CAE, seus aliados podem se deparar com prazos de aprovação mais longos. O senador usaria esse poder (temporário) para obter outros benefícios, como financiamento federal para projetos de interesse de sua própria base eleitoral. Nesse caso, o resultado seria um maior atraso da análise de solicitações de governadores ligados ao presidente. Quase metade das solicitações apresentadas ao Senado (47%) apresenta alguma ligação entre o governador e o presidente.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 992.

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 992.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 994.

A relação existente entre o governador que solicita o endividamento e o relator responsável no âmbito da CAE também é um fator que pode adiantar ou atrasar a análise do pleito, dependendo do alinhamento político que tiverem (coligação eleitoral)<sup>36</sup>.

Tais fatos demonstram a possível interferência de fatores políticos e eleitorais no tempo de atendimento às solicitações de endividamento dos entes subnacionais, colocando em risco a imparcialidade do Senado para deliberações acerca desse tema.

Uma forma de evitar ingerências dessa espécie seria a designação de prazos determinados e mais rígidos nos procedimentos de aprovação do Senado, bem como uma maior transparência do trâmite dessas deliberações no âmbito da Câmara Alta, permitindo um controle apurado por parte dos entes subnacionais, bem como, principalmente, pela sociedade.

### 2.3 O papel do Ministério da Fazenda nas operações de crédito dos entes subnacionais e a questão da separação dos Poderes e da autonomia dos entes federados

O Ministério da Fazenda, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ter relevante papel no tocante às operações de crédito dos entes subnacionais. No artigo 32 da mencionada lei está demonstrada, claramente, sua atribuição para constatar a observância aos “limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente”.

Cabe ao Ministério da Fazenda, ainda, realizar o registro, de forma centralizada, atualizada e eletrônica, das dívidas públicas interna e externa, permitindo que os seguintes dados sejam disponibilizados à sociedade: a) encargos e condições de contratação das dívidas públicas; b) saldos atualizados e limites referentes às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessões de garantias<sup>37</sup>. É por intermédio dessas informações que será possível o exercício do controle social sobre o endividamento do setor público. Como bem ressalta José Mauricio Conti, o objetivo é “assegurar ao cidadão o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse geral”, em obediência ao artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, p. 995, 1006.

<sup>37</sup> Artigo 32, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>38</sup> Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 226.

Essas atribuições conferidas ao Ministério da Fazenda deixam evidente sua função de monitorar o endividamento dos entes subnacionais.

A questão, então, é perquirir se esse encargo exercido pelo órgão acaba por ferir o princípio da Separação de Poderes ou mesmo a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme leciona Regis Fernandes de Oliveira, “poder-se-ia questionar se é constitucional a submissão de Estados e Municípios ao atendimento de exigências perante o Ministério da Fazenda. Nada há de inconstitucional, uma vez que funcionará ele como mero órgão encarregado do processamento do pedido. Evidentemente que cabe a ele o exame do atendimento das exigências legais, podendo exigir os documentos legais”<sup>39</sup>.

Nesse sentido, o Ministério da Fazenda deverá verificar, objetivamente, o cumprimento aos incisos do § 1º, do artigo 32, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não avançando em demais detalhes para deferir ou indeferir o pleito do ente subnacional.

Parece ser esse, também, o entendimento de Cesar A. Guimarães Pereira<sup>40</sup>:

61. Essa interpretação resulta de uma acomodação do texto do art. 32 aos dispositivos constitucionais. Seria inválida a submissão das operações de crédito dos Estados, Distrito Federal e Municípios a uma autorização prévia de órgão federal. A competência da União é *normativa* e se relaciona com a edição de normas gerais (por lei complementar) ou certos limites e condições das operações (pelo Senado). Com exceção do disposto no art. 52, V, não detém competência decisória nesse campo.

Desse modo, o Ministério da Fazenda apenas pode operar como órgão centralizador de informações e verificador de requisitos formais das operações. (...)

Também no caso do art. 32, o Ministério da Fazenda apenas pode praticar atos estritamente vinculados, que tenham por objeto apenas a verificação dos requisitos. Uma vez atendidas as exigências da LRF (arts. 16, quando cabível, e 32), deve ser obrigatoriamente ‘autorizada’ a operação de crédito. Não cabe ao Ministério da Fazenda realizar nenhum juízo acerca da ‘relação custo-benefício’ e do ‘interesse econômico e social da operação’ (art. 32, *caput*). Esse exame competirá exclusivamente aos órgãos de controle.

<sup>39</sup> *Responsabilidade fiscal*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 77.

<sup>40</sup> O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 82-83.

A grande finalidade da tramitação prévia da operação de crédito perante o Ministério da Fazenda é o atendimento do § 4º do art. 32, que determina a esse órgão a centralização e a disponibilização pública de informações sobre o endividamento público. Não pode ir além disso, sob pena de inconstitucionalidade por ofensa à autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O autor pondera que o processo administrativo do Ministério da Fazenda, no qual será analisado o preenchimento dos requisitos do artigo 32, § 1º, da LRF, deverá ser dinâmico e sumário, sob pena de violar a autonomia dos entes subnacionais<sup>41</sup>. De forma salutar, a Resolução 43/2001 estabelece um período máximo para análise do pleito pelo Ministério da Fazenda: trinta dias úteis, computados a partir do recebimento da documentação completa (art. 25, *caput*).

Importante mencionar que as condições mencionadas no § 1º, do artigo 32, da LRF, não são exaustivas, mesmo porque o citado dispositivo faz referência à necessidade de atendimento a outras restrições da própria LRF (inciso VI), bem como à “observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal” (inciso III).

Até mesmo nessas hipóteses, não há como considerar que o Ministério da Fazenda deverá efetuar uma análise do mérito dos pedidos. Ao contrário: as disposições contidas no artigo 21 da Resolução 43/2001 do Senado, por exemplo, deixam claro que o papel do Ministério da Fazenda é o de colher todos os documentos necessários para os pleitos de realização de operações de crédito, não lhe concedendo nenhuma autorização para que examine a pertinência, a viabilidade ou a conveniência dos pedidos de endividamento formulados pelos entes subnacionais. Eis as exigências contidas no normativo mencionado:

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, com a proposta do financiamento ou empréstimo e instruídos com:

I – pedido do chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II – autorização legislativa para a realização da operação;

III – declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, atestando a inclusão no orçamento vigente dos recursos

---

<sup>41</sup> O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 83.

provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária, ou, no caso em que o primeiro desembolso não se realize no ano da análise, declaração de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício subsequente, e desde que a autorização legislativa de que trata o inciso II tenha sido efetivada por meio de lei específica;

IV – certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando: a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar n. 101, de 2000; b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar n. 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal; c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V – declaração do chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5;

VI – comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII – no caso específico de operações de Municípios com garantia de Estados, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do garantidor, que ateste a adimplência do tomador do crédito perante o Estado e as entidades por ele controladas, bem como a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII – certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, quando couber, na forma regulamentada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, o cumprimento da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998.

IX – cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X – relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI – Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII – comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o *caput* do art. 51 da Lei Complementar n. 101, de 2000;

XIII – comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2, da Lei Complementar n. 101, de 2000;

XIV – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas, integrante da lei de orçamento do exercício em curso, conforme inciso II do § 1º do art. 2º da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, para fins de apuração do limite de que trata o art. 6º;

XV – cronograma estimativo de liberações das operações de crédito contratadas e a contratar;

XVI – cronograma estimativo de desembolso e reembolso da operação a ser contratada. (...)

Como se depreende dos dispositivos acima transcritos, não há que se falar em análise do Ministério da Fazenda acerca do cabimento ou não dos pleitos dos entes subnacionais.

Mais um exemplo diz respeito ao § 1º, do artigo 25, da Resolução 43/2001, do Senado, o qual prevê que, “caso o Ministério da Fazenda constate que a documentação recebida não é suficiente para sua análise, solicitará a complementação dos documentos e informações, fluindo igual prazo a partir do cumprimento das exigências”. Somente no caso de não envio no prazo estabelecido é que poderá o referido Ministério indeferir o pleito (art. 25, § 2º, da Resolução 43/2001); mesmo assim, em razão do não atendimento dos requisitos procedimentais por parte do ente subnacional, e não em razão do mérito do pedido.

Tanto nas operações de crédito sujeitas à autorização específica do Senado (artigo 29 da Resolução 43/2001), quanto naquelas em que não se exige tal aprovação (artigo 31), o papel primordial do Ministério da Fazenda é o de verificar se os pedidos atendem aos requisitos mínimos exigidos na própria resolução, ou seja, se as condições e restrições contidas na norma foram ou não observadas pelos entes subnacionais quando do envio do pleito de endividamento, não havendo qualquer deliberação do referido Ministério sobre o cabimento do pleito. No caso específico das operações de crédito que demandam autorização do Senado, nem mesmo a exigência adicional de parecer por parte do Ministério da Fazenda demonstra qualquer violação à autonomia dos entes federados ou ao princípio da Separação dos Poderes, pois tal opinião é apenas técnica, não se revestindo de

caráter deliberativo ou vinculante, mantendo-se em mãos da Câmara Alta o poder de deferir ou não o pedido<sup>42</sup>.

Até nas hipóteses em que há a constatação de irregularidade na instrução do processo de verificação de limites e condições de endividamento, não cabe ao Ministério da Fazenda aplicar qualquer penalidade, devendo sua atuação restringir-se à devolução do pleito à origem, comunicando o Senado, o Poder Legislativo local e o Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado o pleiteante (art. 24, *caput* e §§ 1º e 2º, da Resolução 43/2001).

---

<sup>42</sup> Para uma melhor compreensão da estrutura do procedimento envolvendo o Ministério da Fazenda, com a necessária constatação de seu papel não deliberativo, atenta-se ao que dispõem os artigos 29, 30, 31 e 32 da Resolução 43/2001: “Art. 29. Os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, acompanhados de parecer técnico que contenha, obrigatoriamente, os seguintes pontos: I – demonstrativo do cumprimento dos requisitos mínimos definidos no art. 32; II – informações que permitam avaliar o custo financeiro da operação de crédito; e III – demonstrativo do perfil de endividamento da entidade pública solicitante, antes e depois da realização da operação. § 1º O parecer a que se refere o *caput* incluirá, obrigatoriamente, manifestação favorável ou contrária em relação ao cumprimento dos limites e condições de que trata o art. 32 da Lei Complementar n. 101, de 2000, e as Resoluções do Senado Federal. § 2º Nos pleitos relativos a emissão de títulos da dívida pública, o parecer a que se refere o *caput* conterá, também: I – especificação do valor dos títulos a serem emitidos e do valor do estoque de títulos do mesmo emissor já existentes, com indicação das datas de referência de tais valores; II – análise do impacto da operação de crédito no mercado mobiliário e do desempenho dos títulos já emitidos nesse mercado; e III – em se tratando de refinanciamento de títulos vincendos, histórico da evolução dos títulos desde sua emissão, registrando-se sua valorização ao longo do tempo. § 3º Os pareceres técnicos e jurídicos apresentados pelo ente nos termos do inciso I do art. 21 serão encaminhados ao Senado Federal anexados ao parecer técnico definido no *caput*. Art. 30. Quando não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal não serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal. Parágrafo único. O Ministério da Fazenda devolverá os pleitos a que se refere o *caput*, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de origem, comunicando o fato ao Senado Federal. Art. 31. As operações de crédito não sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão objeto do seguinte procedimento pelo Ministério da Fazenda: I – os pleitos que não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 serão indeferidos de imediato; II – os pleitos que atenderem aos requisitos mínimos, definidos no art. 32, serão autorizados no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis. Art. 32. Considera-se requisito mínimo, para os fins desta Resolução, o cumprimento, quando se aplicar, do disposto nos arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 21, 22 e 23 [da Resolução 43/2001] (...)”.

## CONCLUSÃO

Do ponto de vista histórico, a Federação brasileira já nasceu com alto grau de centralização, concentrando grandes poderes em mãos do governo central em detrimento dos entes subnacionais. Tal concentração pode trazer consequências funestas em determinados aspectos do federalismo fiscal.

O objeto do presente estudo, porém, não foi o de avaliar o grau de centralização da Federação brasileira, mas, partindo de uma de suas perspectivas, a fiscal, examinar qual o nível de autoridade que os entes subnacionais possuem para definir os rumos de seu próprio endividamento, bem como o poder que o governo central possui para influenciar nessa deliberação.

De uma forma geral, a existência de regras mais restritas para o endividamento dos entes subnacionais, previstas nas resoluções do Senado, acaba por reforçar a ideia de um grau maior de poder conferido ao governo central. Nem por isso, contudo, há que se falar em risco à autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

De fato, o Senado possui poderes para definir parâmetros para o endividamento dos entes subnacionais, poderes esses expressamente conferidos pela Constituição brasileira e que acabam se concretizando pelas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções 40 e 43 do próprio Senado.

A existência das resoluções não representa ferimento à autonomia dos entes subnacionais, muito embora nelas estejam inscritas restrições ao endividamento por parte desses entes. O estabelecimento de tais limites está autorizado pela Constituição Federal, não significando, porém, que a Câmara Alta possua liberdade para se imiscuir em detalhes da autonomia do ente federado. Ao contrário, o papel conferido ao Senado é o de definir balizas para permitir que o endividamento de cada ente federado não venha a colocar em risco a saúde financeira de toda a Federação.

O que pode levar ao ataque, ainda que indireto, à autonomia dos entes subnacionais, é a parcialidade do Senado, seja no tempo que demanda ao conferir autorização para a realização de operações de crédito externas, seja quando tais autorizações não estejam embasadas em critérios objetivos e estritamente relacionados à integridade das finanças da Federação.

Nessas hipóteses, o antídoto para desestimular tais práticas é a exigência de maior transparência dos procedimentos, permitindo que o controle da sociedade e dos demais órgãos responsáveis pela fiscalização ocorra de uma forma mais eficiente e eficaz.

A atribuição do Ministério da Fazenda de verificar a observância dos limites e condições relacionados à realização de operações de crédito em nenhum mo-

mento fere a autonomia dos entes subnacionais, tampouco exerce indevida ingerência do Poder Executivo sobre os demais poderes, mesmo porque o mencionado ministério não elabora qualquer juízo de valor sobre os pleitos de endividamento, cabendo-lhe apenas processá-los, obedecendo a critérios objetivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas resoluções do Senado.

De tudo o que foi exposto, depreende-se que, sob a perspectiva fiscal, embora haja um grau maior de concentração de poder em mãos do governo central no que se refere ao endividamento público, as restrições impostas aos entes subnacionais não representam ferimento às suas autonomias, mas limitações necessárias para evitar gastos que não obedeçam ao planejamento necessário e às boas práticas de finanças públicas, limitações essas existentes com vistas a viabilizar a peninência da Federação.

## REFERÊNCIAS

- ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 983-1014, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 14 out. 2018.
- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007.
- CARVALHO, José Augusto Moreira de. Do exercício financeiro. In: CONTI, José Mauricio. *Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 131-148.
- CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 217-246.
- CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.
- MIOTO, Antonio Celso Banheta. Para onde vai o federalismo? Notas sobre o que foi e o que poderá vir a ser o Estado Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 268, p. 187-211, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/50739>>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 43-104.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Tradução de Miriam Adelman e Marta Arretche. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 9-27, Jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100003&script=sci\\_arttext&tlng=>](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100003&script=sci_arttext&tlng=>)>. Acessado em: 1 ago. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

#### Julgados:

MC-Adin 1728-DF, Relator Min. Octavio Galotti, julgado em 11.12.97, por unanimidade (Plenário), publicado no *DJ* de 14.12.2001.

MC-Adin 216-PB, Relator Min. Célio Borja, julgado em 23.05.90, por maioria (Tribunal Pleno), publicado no *DJ* de 07.05.93.



## **PARTE 4**

Dívida pública: limites  
e responsabilidade fiscal



# DÍVIDA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE FISCAL

## **Licurgo Mourão**

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP), com extensões universitárias na Hong Kong University, na California Western School of Law, na Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne e na The George Washington University. Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

## **Ariane Shermam**

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG-2016). Bacharel em Direito pela mesma instituição (2012). Autora de trabalhos acadêmicos na área de Direito Público. Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/MG (2018).

## SUMÁRIO

1. Breves antecedentes históricos – 2. Dívida pública e limites legais para o endividamento dos entes da Federação – 3. Regras sobre a dívida pública na Lei de Responsabilidade Fiscal – 4. Dívida pública e política econômica: os desafios da realidade brasileira – 5. Da interface entre planejamento estatal, metas fiscais e dívida pública – 6. Notas sobre o projeto de lei complementar para a limitação da dívida pública da União – Referências.

## 1. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O conceito tradicional de dívida pública abrange os empréstimos tomados no mercado financeiro, interno ou externo, mediante contratos assinados com bancos e instituições financeiras ou por meio da oferta de títulos públicos. Nessa perspectiva, a dívida pública versa sobre as obrigações financeiras assumidas pelo Estado visando a suprir o caixa ou a fazer frente a investimentos.

Para Aliomar Baleeiro, a faculdade de contrair dívidas como meio de realização dos fins do Estado integra o caráter geral do processo econômico de repartição do custo de funcionamento do governo e, ao mesmo tempo, de redistribuição da renda nacional, ambos peculiares a toda a atividade financeira.<sup>1</sup>

Na tradição histórica, que remonta à Antiguidade, perpassa a Idade Média e chega à Idade Moderna, observou-se a confusão inicial entre o tesouro do governo e as riquezas dos governantes. Porém, já em Roma, fez-se distinção entre o fisco (“necessidades do imperador”) e o erário (“necessidades do império”).<sup>2</sup>

O Brasil, por sua vez, antes de se tornar uma nação independente, não possuía dívida pública no sentido técnico do termo, embora seus governantes, nos diversos níveis administrativos, já contraíssem empréstimos desde o século XVI.<sup>3</sup>

No decorrer da história, a prática de contrair empréstimos – principalmente os internacionais, visando ao financiamento de empreitadas muitas vezes mal planejadas – adquiriu contornos de habitualidade e se tornou especialmente corriqueira no século XIX, na transição entre a dependência da metrópole e a recém-adquirida independência da jovem nação.

Não foi muito diferente durante os anos iniciais da República, quando a dívida externa continuou se expandindo, com duas finalidades precípuas: aparelhamento do Estado em seus serviços essenciais e aportes no caixa do Tesouro, haja vista a ineficiência na tributação e a escassez de capitais no mercado interno.<sup>4</sup> Somaram-se a tal cenário desfavorável às contas públicas nacionais a dependência da exportação de produtos primários para o mercado externo, que se perpe-

---

<sup>1</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 599.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 986.

<sup>3</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 588.

<sup>4</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 591.

tua até os dias atuais, bem como o atrelamento do câmbio às flutuações do mercado internacional.

Necessário enfatizar, nesse contexto, que, desde há muito, os estudiosos das finanças públicas apontam para o caráter intergeracional que a dívida pode assumir, pois se contraem despesas no presente que onerarão as gerações vindouras. Assim, é recomendável que o Estado não contraia dívidas para custear gastos ordinários, cuja utilidade se esgote no momento de sua assunção, sem maior proveito para as gerações futuras. A dívida pública deve estar cingida, precipuamente, a investimentos (obras e bens duráveis), especialmente em infraestrutura, para a prestação de serviços públicos.

Na perspectiva teórica, há várias classificações para a dívida pública. Conforme esclarece Régis Fernandes de Oliveira,<sup>5</sup> quanto à **origem**, a dívida pode ser externa, quando os credores são internacionais, ou interna, quando provém do mercado interno. Em relação à sua **natureza**, a dívida pode ser contratual ou mobiliária. No primeiro caso, decorre de contratos firmados com credores nacionais ou internacionais; na segunda hipótese, resulta da emissão de títulos, seja em leilão, seja de forma direta. Quanto à **extensão** da obrigação no tempo, a dívida pode ser consolidada ou flutuante. A dívida consolidada é de longo prazo (“amortização em prazo superior a doze meses”, nos termos do art. 29, I, da Lei n. 101/2000), relacionando-se com o investimento de capital de forma duradoura; a dívida flutuante, por sua vez, decorre de necessidades transitórias e deve ser liquidada no mesmo exercício, sendo, pois, de curto prazo (essa dívida só pode ser contraída a partir do décimo dia do exercício, devendo ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano).

## **2. DÍVIDA PÚBLICA E LIMITES LEGAIS PARA O ENDIVIDAMENTO DOS ENTES DA FEDERAÇÃO**

Vista em linhas gerais a classificação da dívida pública, passa-se ao percurso de construção de mecanismos e instrumentos para seu controle. Trata-se de medida essencial à manutenção de níveis recomendáveis de endividamento e propiciadoras de condições macroeconômicas equilibradas.

Na configuração constitucional e legislativa brasileira pós-redemocratização, o Senado Federal exerce papel de destaque no controle da dívida pública devido à sua competência privativa para estabelecer limites e condições para o endividamento dos entes federativos.

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 995.

A posição de primazia do Senado no controle da dívida pública, em especial a dos entes subnacionais, se relaciona à sua missão precípua de equilibrar as forças estaduais, já que, composto por três representantes de cada Estado da federação, contrabalanceia o arranjo constitucional da Câmara dos Deputados, onde as cadeiras são distribuídas proporcionalmente ao tamanho da população de cada Estado. Assim, o Senado “tem o objetivo de controlar o endividamento dos Estados, zelando para que alguns não imponham ao resto do país o peso de um endividamento excessivo”.<sup>6</sup>

Nesse aspecto, o controle do endividamento público visa a evitar problemas como inflação, redução da taxa de crescimento econômico de longo prazo, tributação excessiva das gerações vindouras e desequilíbrios regionais.<sup>7</sup> Fica clara, desse modo, a relação direta entre contas públicas sustentáveis e condições macroeconômicas equilibradas, já assumindo como premissa que o planejamento estatal na área econômica é determinante para o setor público, mas apenas indicativo para o setor privado, como estipula o art. 174, *caput*, da Constituição de 1988.

Antes da edição da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o descontrole das contas públicas se revelava nos níveis elevadíssimos das dívidas de Estados e Municípios, muitos dos quais já estavam insolventes em meados da década de 90 do século passado. Era crucial naquele momento, como continua sendo até hoje, embora o cenário macroeconômico seja distinto, a adoção de mecanismos de limitação do endividamento público, o que foi efetuado por meio da renegociação e refinanciamento da dívida de Estados e Municípios<sup>8</sup> e da redução da presença do Estado no setor financeiro, por meio da desestatização de bancos públicos.

Retoma-se, nesse ponto, o disposto no art. 52 da Constituição de 1988, o qual estabelece, em seu inciso VI, a competência privativa do Senado para fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por sua vez, o inciso IX do mesmo art. 52 atribui ao Senado a competência para instituir limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

---

<sup>6</sup> MENDES, Marcos. O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 47, n. 187, p. 173-180, jul./set. 2010. p. 173.

<sup>7</sup> MENDES, Marcos. O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 47, n. 187, p. 173-180, jul./set. 2010. p. 175.

<sup>8</sup> A esse respeito, vide a Lei n. 9.496/1997, que federalizou a dívida dos Estados.

Marcos Mendes alude à existência de contradição entre o estabelecido no art. 52 da Constituição e a dicção do art. 30 da Lei Complementar n. 101/2000, nos seguintes termos:

Enquanto a primeira, em seu art. 52, estipula como competência privativa do Senado o estabelecimento de limites e condições de endividamento para estados e municípios, a segunda fixa, em seu art. 30, que o Presidente da República submeterá ao Senado uma proposta de limites para o endividamento de estados e municípios. Salvo melhor juízo, a LRF está usurpando a iniciativa do Senado para propor os limites, repassando-a ao Poder Executivo.<sup>9</sup>

Veja-se que a LRF, no seu art. 30, inciso I, estipula que o Presidente da República deverá submeter ao Senado proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios, em cumprimento ao art. 52, VI, da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII (operações de crédito interno e externo), VIII (concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo) e IX (dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios), todos do mesmo artigo. Ainda de acordo com o art. 30, inciso II, da LRF, cumpre ao Presidente da República submeter ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal.

Uma controvérsia reside no fato de que a Constituição somente dispõe sobre a submissão da proposta legislativa pelo Presidente da República ao Senado no caso da fixação dos limites globais para o montante da **dívida consolidada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em relação às hipóteses dos incisos VII (limites globais e condições para operações de crédito interno e externo), VIII (limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo) e IX (limites globais e condições para a dívida mobiliária de Estados, Distrito Federal e Municípios) do art. 52, a competência do Senado é plena e prescinde de proposta do Presidente da República.

Há, contudo, uma outra forma de interpretar a questão. O art. 163, II, da Constituição estabelece que lei complementar disporá sobre a dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público. Entendendo-se que a lei complementar de que trata o referido art. 163 é a LRF, em interpretação sistemática, cumpre a esse diploma normativo dispor sobre endividamento, o que faz ao fixar as condicionantes do

---

<sup>9</sup> MENDES, Marcos. O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 47 n. 187, p. 173-180, jul./set. 2010. p. 179.

art. 30, entre as quais a submissão, pelo Presidente da República ao Senado Federal, de proposta de limites globais e condições relativas ao montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das hipóteses dos incisos VI, VII e VIII do art. 52 da Constituição. Não haveria, portanto, que se falar em contradição.

Para além da questão da existência de contradição entre a Constituição e a LRF, no que toca à fixação de limites ao endividamento público, Régis Fernandes de Oliveira aponta para o fato de que, até os dias atuais, o Presidente da República não enviou ao Senado Federal qualquer proposta de estabelecimento dos limites para o endividamento da União. No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o autor realça a vigência da Resolução n. 40/2001, do Senado, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e da Resolução n. 43/2001, também do Senado, que trata das operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive da concessão de garantia.<sup>10</sup>

Para Estados e Distrito Federal, a dívida consolidada líquida deve corresponder a duas vezes as respectivas receitas correntes líquidas, limite cujo atingimento foi previsto para o final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação da Resolução n. 40/2001. Para os Municípios, o limite é de 1,2 vez a receita corrente líquida. Para a União, não há a fixação de limite nesses termos.

O diagnóstico de descalabro é esclarecido pelo seguinte entendimento de Élide Graziane Pinto, que, por sua pertinência, merece reprodução na íntegra:

Se se levar em conta apenas a temática do controle do endividamento público, perceber-se-á que falta regulamentação e essa espécie de “ausência seletiva” de regulamentação – porquanto referida apenas aos limites que regeriam a dívida pública do governo federal – tanto é inconstitucional, como causadora de absurda falta de transparência.<sup>11</sup>

Para se ter uma ideia da relevância do tema, a Lei Orçamentária Anual da União referente ao exercício de 2018 previu cerca **1,16 trilhão** para refinanciamento da dívida pública federal, o que representa 32,37% de toda a despesa

---

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1022.

<sup>11</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutaador, 2010. p. 322-323.

prevista para o ano de 2018 e, assim, eleva “a gestão da dívida pública à condição de tema de central interesse para a sustentabilidade das contas públicas que, como tal, deve ser objeto de frequentes controles”.<sup>12</sup>

Outros dados evidenciam o alcance da questão: de acordo com o Banco Central, em novembro de 2017, o saldo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) era de **R\$ 4,85 trilhões**,<sup>13</sup> correspondendo a 74,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Por sua vez, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) era de **3,33 trilhões**,<sup>14</sup> equivalente a 51,1% do PIB.<sup>15</sup>

A ausência da fixação de limites para o endividamento da União revela paradoxal lacuna normativa no implemento da própria ideia de gestão fiscal responsável que informa a Lei Complementar n. 101/2000, já que, em relação a outros temas da lei, há um claro detalhamento de procedimentos e controles, como no caso da renúncia de receita, das despesas obrigatórias de caráter continuado e dos gastos com pessoal.<sup>16</sup>

Exsurge, nesse cenário, a importância de um controle mais efetivo da dívida pública federal, vistos seu montante exacerbado e a ausência de limites legais a

---

<sup>12</sup> MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul-dez. 2017. p. 47. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/issue/view/512>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

<sup>13</sup> A chamada Dívida Bruta do Governo Geral engloba o total dos débitos de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, assumidas junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao mercado internacional. BRASIL. Banco Central do Brasil. *Dívida bruta do governo geral (% PIB) – Metodologia utilizada a partir de 2008*. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/13762-divida-bruta-do-governo-geral--pib---metodologia-utilizada-a-partir-de-2008>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

<sup>14</sup> O termo “setor público” corresponde às Administrações Diretas e Indiretas dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), incluídas as empresas estatais não financeiras (excetuando-se os grupos Petrobras e Eletrobras) e o sistema público de previdência social. BRASIL. Banco Central do Brasil. *Dívida bruta do governo geral (% PIB) – Metodologia utilizada a partir de 2008*. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/13762-divida-bruta-do-governo-geral--pib---metodologia-utilizada-a-partir-de-2008>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

<sup>15</sup> MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul-dez. 2017. p. 48. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/issue/view/512>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

<sup>16</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. p. 320.

constrangê-la, com nefastas resultantes para as contas públicas nacionais e a provisão de serviços públicos eficientes à coletividade, o que causa o contingenciamento de recursos necessários à efetivação de políticas públicas, como nos alerta Élide Pinto:

Sem lidar com limites normativos para o montante total da dívida, para a meta de resultado nominal e, assim, indiretamente para o custeio do serviço da dívida, a União tem convivido, desde 1994, com o notório avanço da dívida pública, não obstante tal política significar o “sacrifício” de todas as demais ações governamentais previstas na lei orçamentária anual.<sup>17</sup>

Importante destacar que a carência de regulamentação atinge outro ponto importante da LRF, que é aquele atinente ao Conselho de Gestão Fiscal (art. 67). Esse órgão, ainda não implementado, passadas quase duas décadas da promulgação da lei, é a face mais nefasta do federalismo à brasileira. Responsável pelo acompanhamento e pela avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, visando a, entre outras finalidades, disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e na execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, carece de criação legal, sendo suprimida a importante participação dos demais entes federativos na condução das finanças nacionais. Órgão federal hoje exerce tal papel, qual seja, a Secretaria do Tesouro Nacional, com a preponderância dos interesses da União. Nos termos da lei, o Conselho seria formado por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3.744/2000, que institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, e o Projeto de Lei Complementar n. 210/2015, com origem no Senado, que regulamenta o art. 67 da LRF, ampliando as atribuições do Conselho de Gestão Fiscal.<sup>18</sup>

A não instituição do Conselho, até o momento, é um dos fatores que agravam a percepção generalizada de descontrole das contas públicas. Sua implementação, mais do que nunca, se faz urgente, haja vista as consequências deletérias que o desequilíbrio fiscal vem provocando sobre a capacidade de investimento do gover-

---

<sup>17</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. p. 328.

<sup>18</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara analisa projeto que altera critérios de composição do Conselho de Gestão Fiscal*. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

no e, em um efeito cascata, sobre a própria capacidade de recuperação da atividade econômica no país, que busca se recuperar no atual período de crise sistêmica.

É, portanto, de suma importância que a dívida pública seja controlada com austeridade e responsabilidade pelos gestores públicos e devidamente fiscalizada pelos órgãos de controle, não apenas pelo seu montante, que é excessivo, como também por suas repercussões intergeracionais: é preciso evitar que a irresponsabilidade da geração presente no manuseio dos recursos públicos se torne um peso insustentável para as gerações vindouras.

### **3. REGRAS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Como já mencionado, as definições, diretrizes e prescrições da LRF sobre o endividamento do Estado estão presentes em seus arts. 29 a 33. São elas, em linhas gerais: 1) O Senado, por proposta do Presidente, estabelece os limites de endividamento; 2) Se a dívida ultrapassar o limite imposto pelo Senado, deverá ser reconduzida ao limite dentro de três quadrimestres; 3) Enquanto perdurar o excesso, fica proibida a contratação de nova operação de crédito; 4) Vencido o prazo para o retorno da dívida ao limite, e perdurando o excesso, cessam as transferências voluntárias; 5) O ente da federação deve encaminhar ao Ministério da Fazenda pedido de autorização para contratar operação de crédito; 6) A operação de crédito contratada junto a instituição financeira que esteja em desacordo com a LRF será considerada nula, devendo ser cancelada, com a devolução do principal e a proibição do pagamento de juros e encargos.<sup>19</sup>

Os limites de endividamento são estabelecidos em relação à receita corrente líquida dos entes: 2 vezes a RCL para Estados e 1,2 vez para os Municípios, realizando-se, a cada quadrimestre, a verificação do seu atendimento. Quando o ente extrapola o limite estabelecido para o endividamento ao final de um quadrimestre, a ele deve retornar até o término dos três quadrimestres subsequentes, além de ter que reduzir o excedente em pelo menos 25% já no primeiro quadrimestre subsequente àquele em que foi ultrapassado o limite (art. 31, LRF).

Vale lembrar, além disso, que há outros montantes e procedimentos que, direta ou indiretamente, geram dívida pública. A esse respeito, Ana Carla Blicheriene e Renato Brown Ribeiro, após apontarem os avanços promovidos pela

---

<sup>19</sup> KHAIR, Amir; AFONSO, José Roberto R.; OLIVEIRA, Weder de. Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. In: MENDES, Marcos (Coord.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2006. p. 304.

LRF no controle do endividamento público, indicam questões críticas passíveis de maior atenção, especialmente por parte dos gestores públicos:

Não obstante o franco progresso, há uma série de aspectos da dívida que ainda não são controlados como: os restos a pagar; o afrouxamento da disciplina fiscal da União; pouca transparência na relação entre política fiscal e monetária e pressões sobre o equilíbrio entre as autorizações orçamentárias e o fluxo financeiro que ainda representam dúvidas e problemas que devem ser acompanhados e discutidos, principalmente no que se refere ao orçamento federal.<sup>20</sup>

Os restos a pagar são dívidas contraídas perante fornecedores e prestadores de serviço ao Estado, as quais são originadas de despesas empenhadas e não pagas, independentemente de sua liquidação, incluindo-se parcelas das dívidas assumidas em face de instituições financeiras empenhadas e não pagas em seu vencimento.

Segundo a LRF (art. 42), é vedado ao gestor público contrair, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse fim. Devido à divergência de interpretações das Cortes de Contas, já se admitiu que despesas anteriores aos dois quadrimestres finais do mandato fossem inscritas sem a devida cobertura financeira, onerando a disponibilidade financeira na execução do orçamento do exercício seguinte.<sup>21</sup>

No que tange à União, a metodologia de apuração das disponibilidades financeiras transferidas de um exercício a outro e a forma de cálculo do superávit primário influenciaram na geração de um “orçamento paralelo”, em que o montante de restos a pagar aumentou mais de sete vezes no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, partindo de R\$ 18 bilhões e atingindo o patamar de R\$ 128 bilhões. Na verdade, como bem destacam Ana Carla Bliacheriene e Renato Brown Ribeiro, esse movimento acabou por engendrar uma plurianualidade nas autorizações orçamentárias em descompasso com o quadro normativo das finanças públicas fixado na Constituição da República de 1988.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e limitações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 49, n. 194, p. 159-172, abr./jun. 2012. p. 167.

<sup>21</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e limitações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 49, n. 194, p. 159-172, abr./jun. 2012. p. 167.

<sup>22</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e limitações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 49, n. 194, p. 159-172, abr./jun. 2012. p. 167.

O uso sistemático do endividamento como instrumento da política econômica vem extrapolando a visão clássica da dívida pública como meio de atender às necessidades de financiamento do setor público, visando a prover bens e serviços públicos. No Brasil, após o Plano Real, com o avanço dos esforços para estabilização da economia, a dívida pública passou a ser empregada como meio de incrementar ou reduzir a liquidez monetária, independentemente do uso de instrumentos tradicionais, como a taxa básica de juros ou o encaixe bancário.<sup>23</sup> Salienta-se que esses procedimentos não são neutros e produzem custos fiscais, o que é agravado pelo fato de tais valores não serem de amplo conhecimento da sociedade, dada a sua opacidade.<sup>24</sup>

#### **4. DÍVIDA PÚBLICA E POLÍTICA ECONÔMICA: OS DESAFIOS DA REALIDADE BRASILEIRA**

Em uma perspectiva keynesiana, a política fiscal assume papel contracíclico, sendo empregada para atenuar recessões ou superaquecimentos na economia, em circunstâncias nas quais a dívida se torna uma ferramenta da política econômica. Essa abordagem recebe críticas, pois, de acordo com estudiosos de outros vieses da economia, o financiamento do gasto público por meio do aumento da dívida gera ineficiência alocativa, redundando em déficits orçamentários que, por sua vez, provocam a ineficácia da própria política fiscal anticíclica.<sup>25</sup>

Sob o ponto de vista da política, a ausência de previsão de limites para a dívida pública da União vai ao encontro da necessidade de regulamentação menos densa e mais flexível na seara econômica, o que ocorre, infelizmente, em desconexão com a concretização das normas constitucionais sobre endividamento público.

---

<sup>23</sup> De acordo com o Banco Central do Brasil, encaixe se refere ao provisionamento de recursos, pelas instituições bancárias, visando a fazer frente às necessidades de movimentação financeira. BRASIL. Banco Central do Brasil. *Recolhimentos compulsórios, encaixe e direcionamentos obrigatórios*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/compulsorios.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>24</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e limitações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 49, n. 194, p. 159-172, abr./jun. 2012. p. 169.

<sup>25</sup> CALDEIRA, Alessandro Aurélio; MOREIRA, Tito Belchior Silva; SERRANO, André Luiz Marques; WILBERT, Marcelo Driemeyer. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 285-306, mar./abr., 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n2/0034-7612-rap-50-02-00285.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018. p. 288.

De fato, ao tratar da utilização da dívida pública como instrumento da política econômica desde meados dos anos 1990, Élida Graziane Pinto evidencia a falta de neutralidade, a qual perpassa governos de diferentes matizes ideológicos:

Fato é que, em torno da administração da dívida pública brasileira, restaram erigidos alguns pressupostos inquestionáveis (como o são o superávit primário e o custeio do serviço da dívida), por mais que estivessem sendo afetadas diversas outras ações governamentais e o próprio desenvolvimento econômico no período considerado.<sup>26</sup>

Em resumo, embora o regramento dos arts. 29 a 33 da LRF se destine à aplicação a todos os entes federativos, a falta de normas regulamentadoras específicas acerca dos limites para o endividamento da União compromete a plena eficácia desses dispositivos. É como se o dever de gerir responsabilmente as finanças públicas recaísse, efetivamente, apenas sobre os entes subnacionais, a despeito de todo o quadro constitucional-legislativo em vigor.<sup>27</sup> Saliente-se que a mora legislativa da União não é sanada pelo propalado Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional n. 95/2016), já que esse marco normativo de viés excepcional e transitório visa a controlar a expansão da despesa primária federal, que, por natureza, não inclui a dívida pública aqui tratada.

O quadro narrado de déficit de regulamentação compromete a gestão fiscal responsável e revela um problema fundamental que transcende o direito. Como bem observado por Amir Khair, José Roberto R. Afonso e Weder de Oliveira, persiste no Brasil um grave descompasso entre a evolução qualitativa das normas que regem as finanças públicas, o processo orçamentário e a gestão fiscal, de um lado, e, por outro, a capacidade administrativa e, principalmente, a vontade e determinação política de nossos Poderes e instituições (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas) para operacionalizar tal evolução.<sup>28</sup> Por mais paradoxal que possa parecer tal afirmação neste momen-

---

<sup>26</sup> PINTO, Élida Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. p. 327.

<sup>27</sup> Em que pese a carência de regulamentação, destaca-se que tanto a Lei n. 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República, quanto o Decreto-Lei n. 201/1967, que tipifica os crimes de responsabilidade praticados por prefeitos e vereadores, proíbem que o gestor ultrapasse os limites de endividamento, penalizando-o pela não recondução do montante da dívida aos limites legais.

<sup>28</sup> KHAIR, Amir; AFONSO, José Roberto R.; OLIVEIRA, Weder de. Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. In: MENDES, Marcos (Coord.). *Gasto pú-*

to, é possível sustentar que não faltam normas, inclusive normas de boa qualidade, apesar das pontuais e importantes lacunas; o que falta é, antes de tudo, vontade e capacidade para efetivar as diretrizes normativas já em vigor.

Chama a atenção, por exemplo, o fato de que se previu inicialmente no projeto de lei de diretrizes orçamentárias da União para o ano de 2018 a tão aguardada auditoria da dívida pública, a ser realizada com a participação de entidades da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Fazenda e do Banco Central. No entanto, tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, ao argumento de que a Constituição, em seu art. 71, confere ao Tribunal de Contas da União a competência para realizar a auditoria externa nas contas públicas, incluindo a dívida pública federal, o que, nos termos do veto, “ocorre regularmente”. Ainda, de acordo com as razões do veto presidencial, o controle externo das contas públicas é apoiado pelo Sistema de Controle Interno, o qual realiza auditorias internas por meio da Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União), o que reforçaria o monitoramento. Além disso, nos termos do veto, a auditoria pretendida, diante do conceito de dívida pública, que abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, englobando os entes político-administrativos e as respectivas Administrações Direta e Indireta, poderia acarretar a violação do pacto federativo, além de ocasionar um elevado custo para a União.<sup>29</sup>

## 5. DA INTERFACE ENTRE PLANEJAMENTO ESTATAL, METAS FISCAIS E DÍVIDA PÚBLICA

Diante dessa conjuntura, as críticas até aqui tecidas acerca do descontrole da dívida pública federal ficam realçadas, uma vez que não faltam iniciativas visando ao estabelecimento de um marco normativo mais denso sobre os limites a serem observados pela União, e sim a vontade política de torná-los efetivos, haja vista a necessidade de contrariar consensos erigidos não só sobre o manuseio e controle das contas públicas, como também sobre o planejamento e direcionamento da política macroeconômica nacional.

Frisa-se, nesse ponto, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, prevista no art. 165 da Constituição de 1988, ao lado das demais leis orçamentárias – Plano

---

*blico eficiente*: propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2006. p. 317.

<sup>29</sup> BRASIL. Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. *Estudo do veto n. 25/2017*. 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7334285&disposition=inline>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

Plurianual e Lei Orçamentária Anual –, deve tratar das metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em linhas gerais, pode-se compreender que é função da Lei de Diretrizes Orçamentárias detalhar as disposições do Plano Plurianual para cada exercício financeiro e, assim, guiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, estabelecendo metas e prioridades para a Administração Pública para o exercício financeiro seguinte. Trata-se de instrumento cuja finalidade é operacionalizar e materializar a interface entre o PPA e a LOA,<sup>30</sup> tendo em vista o disposto na Constituição de 1988.

O modelo de planejamento delineado na Constituição de 1988 mostrou-se inefetivo, uma vez que a concepção constitucional das três leis orçamentárias não tem funcionado na prática do governo, notadamente nos entes subnacionais, devido, entre outros fatores, “à disfuncionalidade regulamentar que elas experimentam no âmbito infraconstitucional, em face da leniência para a efetividade por parte dos gestores e órgãos de controle”.<sup>31</sup>

Por essa razão, propusemos a adoção de modelo alternativo, ao qual denominamos “Orçamento Biopolítico Zero” – cuja origem remonta à prática orçamentária utilizada nos Estados Unidos –, em que se rompe a concepção meramente incremental de gastos de um exercício para outro, visando à manutenção das estruturas estatais, muitas vezes obsoletas ou inertes. A ideia é a de que se avalie, anualmente, a necessidade de manutenção ou de supressão dos desembolsos do Estado vinculados a determinados programas, projetos ou atividades.<sup>32</sup>

Com efeito, dentro da noção de planejamento, não há como negar que a situação das finanças públicas impacta não só o orçamento como também a própria estrutura administrativa e de gestão do Estado. A eficiência governamental

---

<sup>30</sup> CARDOSO JR., José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 337-429.

<sup>31</sup> MOURÃO DE OLIVEIRA, Licurgo Joseph. *Orçamento público biopolítico: corrupção, transparência e efetivação dos gastos*. 2016. 631f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 291.

<sup>32</sup> MOURÃO DE OLIVEIRA, Licurgo Joseph. *Orçamento público biopolítico: corrupção, transparência e efetivação dos gastos*. 2016. 631f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 308-309.

serve não só ao propósito de reduzir gastos, influenciando, também, na quantidade de recursos à disposição do Estado e de seus cidadãos.<sup>33</sup>

Diante do panorama de crise econômica e fiscal que ora se faz presente, é essencial que o Estado promova a transparência dos atos de governo e de gestão dos administradores públicos, de forma a aferir se os gastos públicos atingiram com eficiência os efeitos esperados e, assim, se foram concretizadas as políticas públicas em execução. Impõe-se, portanto, avaliação crítica e periódica acerca da permanência dos programas governamentais, de modo a escapar da lógica incremental, em que os aportes orçamentais aumentam de exercício em exercício, sem que se saiba ao certo se os resultados previstos foram alcançados.<sup>34</sup>

Veja-se, por outro lado, que, para garantir o cumprimento das metas fiscais, em atendimento às previsões dos arts. 8º, 9º e 13 da LRF, a Administração Pública deverá fazer a programação orçamentária e financeira da execução das despesas públicas, bem como o monitoramento do cumprimento das metas de superávit primário.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal ressalta a importância do resultado primário para o controle do endividamento público. Resultado primário é, basicamente, a diferença entre receitas e despesas governamentais, excluindo-se os montantes referentes aos encargos da dívida, aí incluídas as parcelas de amortização e juros. Esse resultado reflete o esforço fiscal do período considerado, bem como a variação da dívida líquida.<sup>35</sup> Assim, se o governo gasta menos do que arrecada, desconsiderada a apropriação dos juros sobre a dívida líquida existente, há superávit primário, resultado que pode contribuir para a redução dos passivos, a elevação dos ativos, ou a combinação de ambas.

Como já mencionado anteriormente, se a dívida consolidada do ente da federação ultrapassar o limite fixado ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o fim dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo-se o exce-

---

<sup>33</sup> CALDEIRA, Alessandro Aurélio; MOREIRA, Tito Belchior Silva; SERRANO, André Luiz Marques; WILBERT, Marcelo Driemeyer. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 285-306, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n2/0034-7612-rap-50-02-00285.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018. p. 286.

<sup>34</sup> MOURÃO DE OLIVEIRA, Licurgo Joseph. *Orçamento público biopolítico: corrupção, transparência e efetivação dos gastos*. 2016. 631f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 289.

<sup>35</sup> BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de estatísticas fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional*. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

dente, já no primeiro quadrimestre, em 25%. Para alcançar novamente o equilíbrio, o ente deverá obter superávit primário.

Nesse sentido, tanto o superávit primário (resultado positivo da diferença entre receitas e despesas governamentais, excluído o pagamento de juros) quanto o déficit primário (resultado negativo) são empregados como indicadores da consistência entre as metas de políticas macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida pública. Nessa perspectiva, o resultado primário evidencia a capacidade de o governo honrar os compromissos firmados, já que sua formação serve ao propósito de garantir recursos para pagar os encargos da dívida pública e reduzir o endividamento a médio e longo prazos.<sup>36</sup>

A exigência de metas de sustentabilidade da dívida pública tem precedentes no histórico legislativo brasileiro recente. Em meados da década de 90 do século passado, a crise da dívida dos Estados culminou na repactuação firmada entre esses entes subnacionais e a União, o que foi formalizado por meio da Lei n. 9.496/1997. Por meio do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, foram previstos metas ou compromissos relativos à dívida consolidada, ao resultado primário, às despesas com pessoal, às receitas de arrecadação própria, à gestão pública e às disponibilidades de caixa.

Esse contexto de ajuste com vistas à gestão fiscal sustentável culminou na edição, no ano 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a exigir com ênfase uma nova postura dos gestores públicos no que tange a, entre outros tópicos relevantes, endividamento público, buscando como princípio a disciplina no manuseio dos recursos públicos e a melhora na credibilidade dos entes em face das dívidas assumidas.

De fato, nos termos do art. 8º, §2º, da LRF, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, incluindo aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. É clara a posição de prioridade ocupada pelo pagamento do serviço da dívida, que é excetuado dos limites incidentes sobre a execução do orçamento.

Ainda de acordo com a LRF (art. 9º, *caput*), se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subse-

---

<sup>36</sup> BRASIL. Senado Federal. *Superávit primário*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

quentes, limitação de empenho e movimentação financeira, conforme critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou em caráter liminar sobre a possibilidade de o Poder Executivo limitar valores financeiros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público quando estes não promoverem a limitação no prazo fixado no *caput* do art. 9º: de acordo com o voto do Ministro Ilmar Galvão na ADI 2238, julgada em 9/8/2007, a previsão do art. 9º, §3º, da LRF contém hipótese de interferência indevida do Poder Executivo nos demais Poderes e no Ministério Público. Em outras palavras, entendeu-se que a imposição do Poder Executivo nessas circunstâncias viola a independência e a harmonia entre os Poderes preconizada pelo art. 2º da Constituição.

O entendimento do STF vai ao encontro do que consigna o ordenamento constitucional, já que assegura a autonomia financeira dos demais poderes, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e da Defensoria Pública, em face da ingerência do Poder Executivo, o qual não pode alterar os valores constantes das respectivas propostas orçamentárias que estejam em conformidade com a LDO.

## **6. NOTAS SOBRE O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR PARA A LIMITAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DA UNIÃO**

Preservando-se a independência entre os poderes, busca-se o equilíbrio orçamentário, dentro de uma tônica de limitação do endividamento público, de promoção da transparência orçamentária e de controle de gastos do Estado, visando à sustentabilidade das contas públicas.

Por essa razão, no que tange ao endividamento público, no momento da aprovação do orçamento anual, vale a chamada “regra de ouro”, segundo a qual as operações de crédito não podem superar o montante das despesas de capital inicialmente fixadas, ressalvadas, já quando iniciada a execução orçamentária, as operações realizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa (Constituição de 1988, art. 167, inciso III). Essa regra visa a coibir que o endividamento público seja utilizado para a manutenção da máquina administrativa e para a realização de outros serviços ordinários, em vez de ser empregada em sua finalidade precípua, que é a de propiciar investimentos.

Ainda em relação ao estabelecimento de limites para a dívida, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar n. 41/2011, que altera a LRF para estabelecer limites ao pagamento da dívida pública, condicionando a sua assunção à realização da auditoria prevista no art. 26 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias – a qual, diga-se de passagem, nunca foi efetivada.<sup>37</sup>

O projeto não só veda a realização da dívida pública até que seja efetuado o exame analítico e pericial dos fatos geradores do endividamento, conforme preconiza o art. 26 do ADCT, como também estabelece que a dívida pública, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder 5% da receita corrente líquida.

Observe-se que o limite proposto é significativamente mais restritivo do que aquele previsto, hoje, na Resolução n. 40/2001, para Estados e Municípios. Como justificativa para tamanha constrição, foram apresentados dados sobre o montante superlativo da dívida, que alcançou o patamar de 36% do orçamento geral da União em 2011, as altas taxas de juros praticadas na economia brasileira e a própria ausência de limites para o endividamento no âmbito federal, que propicia terreno fértil para a especulação.

Não se pretende examinar o mérito da proposta, em especial pela ausência, na justificativa, de dados específicos que subsidiem a fixação do percentual máximo diminuto (5%) para a dívida pública dos entes federativos em relação às respectivas receitas correntes líquidas. Reconhece-se, no entanto, a importância de iniciativas que visam a estabelecer parâmetros claros para a realização da dívida pública, embora não seja recomendável, sob pena de engessamento e desconsideração das diferentes realidades regionais, que se imponha um só teto para o endividamento dos distintos entes político-administrativos, nos três níveis da federação.

Diante de todas as considerações tecidas, o tema “dívida pública” emerge como um dos tópicos centrais da agenda política e econômica nacional, demandando o suprimento imediato de importantes lacunas legislativas, principalmente no que tange ao estabelecimento de limites para a dívida da União, que atualmente carece de parâmetros, ao contrário do que ocorre com os demais entes federativos.

O verdadeiro imperativo de responsabilidade fiscal deve espraiar-se desde o planejamento até a execução, passando pela normatização acerca das finanças

---

<sup>37</sup> Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

públicas, sem que seja possível deixar de contemplar um ou alguns entes em detrimento de todos os demais, principalmente em uma nação como o Brasil, que, ao menos na perspectiva do direito positivo, apregoa o federalismo de cooperação, no texto de sua Lei Maior.

A atual crise política, econômica e social exige seriedade e responsabilidade no manuseio das contas públicas, além do efetivo controle.

## REFERÊNCIAS

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

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e limitações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 49, n. 194, p. 159-172, abr. / jun. 2012.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Dívida bruta do governo geral (% PIB) – Metodologia utilizada a partir de 2008*. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/13762-divida-bruta-do-governo-geral-pib-metodologia-utilizada-a-partir-de-2008>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Recolhimentos compulsórios, encaixe e direcionamentos obrigatórios*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/html/novaPaginaSPB/compulsorios.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara analisa projeto que altera critérios de composição do Conselho de Gestão Fiscal*. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de estatísticas fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional*. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. *Estudo do veto n. 25/2017*. 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7334285&disposition=inline>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Superávit primário*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

CALDEIRA, Alessandro Aurélio; MOREIRA, Tito Belchior Silva; SERRANO, André Luiz Marques; WILBERT, Marcelo Driemeyer. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 285-306, mar. / abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n2/0034-7612-rap-50-02-00285.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CARDOSO JR., José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

KHAIR, Amir; AFONSO, José Roberto R.; OLIVEIRA, Weder de. Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. In: MENDES, Marcos (Coord.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2006.

MENDES, Marcos. O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 187, p. 173-180, jul. / set. 2010.

MOURÃO DE OLIVEIRA, Licurgo Joseph. *Orçamento público biopolítico: corrupção, transparência e efetivação dos gastos*. 2016. 631f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul-dez. 2017. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/issue/view/512>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PINTO, Élda Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

# A REGRA DE OURO: UMA PERSPECTIVA SOB A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

## **Thiago Espinosa**

Membro do Grupo de Pesquisa Orçamentos Públicos:  
Planejamento, Gestão e Fiscalização – USP.  
Especialista em Controladoria e Finanças (PUCPR).  
Contador Público.

## **Sergio Aziz Ferrareto Neme**

Mestre em Direito pela Instituição Toledo de Ensino. Especialista em Direito  
Constitucional pela Univesidad de Salamanca/Espanha.  
Especialista em Jurisdição Constitucional  
pela Università di Pisa/Itália.

## **José Mauricio Conti**

Livre-Docente. Doutor e Mestre (USP). Docente de Direito  
Financeiro (USP). Juiz de Direito em São Paulo.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. Despesa pública: da denominação legal e doutrinária: 1.1 Despesa pública sob a ótica legal; 1.2 Despesa pública sob a perspectiva doutrinária – 2. O endividamento público: 2.1 A dívida pública como ato de gestão; 2.2 Das normas de limitação do endividamento público – 3. A regra de ouro como princípio da gestão fiscal responsável – 4. Da judicialização da regra de ouro: 4.1 A ADI 5.683/RJ e a regra de ouro; 4.2 A regra de ouro nas lides na Suprema Corte – 5. Do processo legislativo e a regra de ouro: 5.1 Da vedação constitucional e legal ao financiamento de despesas correntes por meio de operações de crédito – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO

Os eixos principiológicos da gestão fiscal responsável decorrem – direta ou indiretamente – dos princípios que regem a Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. O equilíbrio intertemporal nas contas públicas pressupõe atos estatais pautados pelo dever de planejamento suficiente e eficiente, transparência plena do ponto de vista procedimental e material, estrita consonância com a lei, objetividade e probidade no manejo dos recursos públicos.

Tal aderência principiológica entre meios e fins estatais possibilita que a implementação das políticas públicas seja fiscalmente comprometida com a concretização dos direitos fundamentais.

Os direitos estatuídos na Constituição de 1988 são deveres a serem orçamentária e financeiramente desempenhados operacionalmente pela Administração Pública, mediante o manejo de receitas para atender e concretizar direitos perante a sociedade. Para fazer frente ao custeio destes direitos, o poder público efetua seus gastos por meio de despesas, que podem ser denominadas de custeio (despesas correntes) ou de investimentos (despesa de capital).

Estas despesas podem ser custeadas por meio de recursos próprios (por exemplo, os tributos), por meio de transferências, ou por meio de operações de crédito, ou seja, pelo endividamento público.

Do ponto de vista conceitual das ciências econômicas, ao longo dos séculos, os Estados modernos encontraram três meios para financiar as políticas públicas. O primeiro deles é a emissão de moeda, como consequência do exercício da soberania de uma nação.

Invariavelmente, a emissão de moeda de forma descomedida impõe excesso de liquidez no mercado, tendo como consequência o fenômeno da inflação, cuja experiência brasileira na segunda metade do século XX é profícua em demonstrar os seus nefastos efeitos.

Do outro lado, tem-se a tributação, fonte primária de custeio do Estado, cujo objetivo é repartir, de acordo com a capacidade contributiva de cada cidadão, o peso econômico das políticas públicas efetivadas pelo aparato estatal. Assim como a inflação, o uso exacerbado da tributação impõe graves consequências no plano macroeconômico.

O principal efeito, descrito nos estudos de Jude Wanniski, é conhecido como curva de Laffer, no qual a elevação da carga tributária acima do ponto de equilíbrio (que leva em conta uma série de variáveis econômicas) gera a redução da arrecadação em face do efeito de constrição da economia de um país pelo excesso de tributação. Em suma, a excessiva carga tributária também incorre em

consequências que acabam por limitar a capacidade de implementação de políticas públicas.

Assim, uma terceira via tem sido amplamente utilizada como forma de custeio das políticas públicas: trata-se do endividamento, seja pela formação de dívida contratual (empréstimos perante bancos e órgãos internacionais), seja pela emissão de dívida mobiliária (oferta de títulos públicos). A utilização dessa via, desde o final do século XIX, tem sido objeto de estudo em várias esferas do conhecimento, sobretudo pelos possíveis impactos transgeracionais de um superendividamento.

Diante da pertinente e tempestiva discussão a respeito do endividamento público, apresenta-se o presente debate a respeito da regra de ouro das finanças públicas, que busca limitar o endividamento público somente ao financiamento das despesas de capital.

De acordo com a Constituição, art. 167, inciso III, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal impositivo constitucional é conhecido na doutrina das finanças públicas e direito financeiro como regra de ouro, cujo desiderato é impedir o endividamento do Estado para fazer frente às despesas de custeio.

No entanto, é de se observar que, tanto sob o aspecto doutrinário como jurisprudencial, a regra de ouro tem sido interpretada e aplicada de forma mais restritiva, ou seja, permitindo, por esse viés, a utilização do endividamento público como instrumento para o financiamento de despesas correntes.

Desse modo, com a máxima vênia aos entendimentos divergentes, propõe o presente estudo, sob a ótica da gestão fiscal responsável, demonstrar que os dispositivos constitucionais e legais regedores do tema têm por finalidade limitar as operações de crédito ao financiamento das despesas de capital, não restando margem para flexibilização dessa limitação no sentido de permitir que despesas correntes sejam financiadas por receitas de operações de crédito.

Nessa mesma linha, o presente trabalho apresenta os conceitos e fundamentos afetos ao instituto denominado regra de ouro, destacando-se que, para que a presente discussão atinja seus objetivos, serão necessárias incursões interdisciplinares entre conceitos das finanças públicas, contábeis e jurídicos, sendo este diálogo imprescindível à apresentação dos recortes sobre a judicialização do instituto da regra de ouro e necessário para subsidiar o posicionamento que ora se apresenta.

## 1. DESPESA PÚBLICA: DA DENOMINAÇÃO LEGAL E DOUTRINÁRIA

### 1.1 Despesa pública sob a ótica legal

Em que pese a relevância para o debate sobre endividamento público, e em específico sobre a regra de ouro, a Constituição Federal não conceituou despesas correntes e despesas de capital, e essas definições e demais disposições sobre as normas gerais de Direito Financeiro são extraídas da Lei Federal n. 4.320/64, que foi recepcionada com *status* de lei complementar pela Constituição de 1988.

A lei estabelece que a despesa será classificada em duas categorias econômicas: corrente e capital. As despesas correntes compreendem as despesas de custeio, que são dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, como pagamento de pessoal, prestadores de serviços e materiais de consumo. As transferências correntes são dotações para despesas que não correspondem à contraprestação direta em bens e serviços, por exemplo, subvenções sociais e econômicas.

Nas despesas de capital, são classificadas as despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Os investimentos são despesas com projetos e execução de obras, aquisição de imóveis e equipamentos, por exemplo. As inversões financeiras são despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, que já estão constituídas, quando a operação não implica aumento do capital; e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas com finalidade comercial ou financeira, inclusive operações bancárias ou de seguros. Por fim, as transferências de capital são aquelas em que se transferem recursos para que outra entidade de direito público ou privado realize a despesa de capital.

A referida lei financeira estabeleceu que as receitas e despesas serão classificadas em correntes e de capital e que, por meio do demonstrativo previsto no Anexo n. 1<sup>1</sup>, evidencia-se o resultado do confronto entre as receitas e as despesas por categoria econômica, ou seja, se as despesas correntes são suficientemente suportadas pelas receitas correntes.

Assim, em caso de resultado positivo do confronto (superávit do orçamento corrente), fica evidenciado que as atividades de custeio da administração são suficientemente mantidas com a arrecadação corrente sem a necessidade de dilapidação do patrimônio público (alienação de bens) ou aumento do endividamento (realização de operações de crédito).

---

<sup>1</sup> Conforme os arts. 2º, § 1º, II e 11, § 1º da Lei Federal n. 4.320/64.

## 1.2 Despesa pública sob a perspectiva doutrinária

A construção doutrinária a respeito da despesa pública é de destaque no âmbito do debate do endividamento público, haja vista contribuir com o real intento da realização de cada despesa pública.

E é nesse sentido a relevante conceituação apresentada por Baleeiro (1973), pois as receitas correntes são classificadas como receitas ordinárias, ou seja, são aquelas que possuem constância, não tendo caráter esporádico, enquanto as receitas extraordinárias possuem caráter eventual. No que tange às despesas, são consideradas ordinárias aquelas que constituem despesas rotineiras da manutenção da administração, enquanto as despesas extraordinárias surgem em caráter excepcional.

Conforme apresentado pelo mestre Baleeiro, essa classificação é relevante para analisar o déficit orçamentário, pois ele seria justificável caso acontecesse em decorrência de despesas extraordinárias, mas de consequências graves se decorrente de despesas ordinárias. E prossegue o autor, alegando que as “despesas extraordinárias poderiam ser custeadas por empréstimos, ao passo que as ordinárias deveriam ser cobertas exclusivamente por tributos” (BALEIRO, 1973, p. 107).

Também nesse sentido, Oliveira (2015) leciona que as despesas podem ser classificadas conforme a sua periodicidade em gastos ordinários ou extraordinários. As despesas ordinárias são aquelas suportadas com recursos que compõem cada orçamento de forma recorrente, enquanto as despesas extraordinárias visam atender despesas de caráter esporádico, ou seja, não recorrente. Essa classificação é de grande valia ao administrador público na seleção de quais fontes de recursos serão aplicadas para custear cada despesa.

Valiosa lição doutrinária também nos apresenta Abraham (2017), assinalando que:

(...) tanto na receita corrente como na receita de capital, existe, segundo a própria lei, uma correlação entre estas e as respectivas despesas. Ou seja, para financiar as despesas correntes, como as de custeio, serão utilizadas as receitas correntes. Já para financiar as despesas de capital, como os investimentos, serão utilizadas as receitas de capital (ABRAHAM, 2017, p. 135).

Também é importante ressaltar as definições de despesa corrente e de capital já consolidadas doutrinariamente e encapadas pelo *Manual de Contabilidade Pública Aplicado ao Setor Público* (MCASP)<sup>2</sup>. Definem-se como despesas cor-

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>.

rentes aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital; já as despesas de capital contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O referido *Manual* ainda traz a conceituação das receitas correntes e de capital, e a diferença é que aquela, em geral, afeta o patrimônio líquido da entidade, enquanto esta não provoca alterações no patrimônio líquido.

Dessa maneira, pode-se observar que, pela própria definição trazida no referido *Manual*, uma receita de capital (operação de crédito) não poderia ser considerada para financiar despesa corrente, pois essa despesa não se realiza com o intuito de formar ou adquirir um bem de capital, mas, sim, a manutenção das atividades ordinárias da administração, que deveria ser suprida por fontes de receitas correntes.

## 2. O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

### 2.1 A dívida pública como ato de gestão

A discussão de como os gastos públicos são realizados para atender aos anseios dos cidadãos e das determinações constitucionais e legais está encampada no que se pode denominar política pública. Desse modo, conforme as necessidades públicas surgem como objetivos a serem satisfeitos pelo Estado em prol da coletividade, a atividade financeira estatal buscará os meios financeiros para atender tais demandas (OLIVEIRA, 2015).

Para o financiamento das políticas públicas, Conti (1998) aponta que o Estado pode se valer do endividamento público, que consiste no conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pela administração pública perante terceiros.

A gestão da dívida pública é dever assumido pela administração da mesma forma que lhe compete exercer suas atribuições constitucionais de implementação das políticas públicas. Assim, no debate democrático da proposição da Lei Orçamentária, a opção pelo endividamento deve ser feita sob a baliza da gestão fiscal responsável, pois toda forma de financiamento das políticas públicas (seja por meio de recursos próprios, seja por meio de endividamento) gera custo para a sociedade (PINTO, 2010).

Nesse sentido, Passos e Castro (2009) apontam que o planejamento orçamentário e fiscal moderno deve ser pautado em três requisitos básicos:

- i) controle, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos;
- ii) manutenção da estabilidade econômica, por meio de ajustes fiscais; e
- iii) qualidade do gasto público, associada às prioridades e ao planejamento de curto e médio prazos.

De tal relevância, o atual ordenamento jurídico brasileiro traz destaque ao planejamento como norteador das políticas públicas, reservando ao texto constitucional seção específica para tratar sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, ou seja, a constitucionalização dos instrumentos de planejamento público.

Como ato de gestão, a dívida pública deve estar alinhada ao planejamento da ação orçamentária e político-administrativa, pois, conforme aponta Baldo (2018), o planejamento orçamentário não se reduz à mera previsão de receitas e fixação de despesas, mas, sim, a um campo de debate político, econômico e social a respeito dos recursos dispostos à concretização das políticas públicas, convergindo esse debate nas formulações do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Assim, o sistema de planejamento e execução do orçamento pode estar suscetível a influências políticas que podem se sobrepor aos marcos da gestão fiscal responsável. Por exemplo, uma política fiscal de incentivo à expansão do gasto público voltado ao curto prazo, e que, em virtude da dificuldade em aumentar a arrecadação (por meio de alterações no regime tributário, por exemplo), o Estado opte por custear suas despesas por meio de operações de crédito.

Lochagin e Domingues (2017) apontam que a dívida pública deve constar do planejamento estratégico no Plano Plurianual, haja vista que o planejamento orçamentário das despesas financeiras deverá estar em consonância com as diretrizes, objetivos e metas a serem estabelecidos pela administração pública. Assim, a gestão da dívida pública, seja pela análise dos atos de contratação, seja pela gestão de seus encargos, deverá ser submetida tanto aos crivos da legalidade quanto aos da legitimidade.

Nesse sentido, Torres (2014) assevera que, em razão do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, caso o ente público vise obter recursos por meio de operações de crédito para custeio de suas despesas, deverá pautar seus atos pelo princípio da legalidade, pois todos os atos de gestão relacionados às finanças públicas estão sob o crivo daquele.

## 2.2 Das normas de limitação do endividamento público

Destaca-se que a Lei Complementar n. 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, veio com o objetivo de trazer diretrizes para a gestão das finanças públicas de forma responsável. Conforme Conti (2006), essas diretrizes são fundamentadas nos princípios do planejamento da ação governamental, da limitação dos gastos públicos e da transparência, dando relevo às normas que limitam as contratações de operações de crédito.

Desse modo, o Brasil adotou o método de limitação do endividamento público por meio de normas jurídicas, pois tanto a Constituição Federal como a Lei de Responsabilidade Fiscal buscaram dar destaque ao controle orçamentário e fiscal visando evitar o déficit público (ASSONI FILHO, 2007).

Nesse mesmo sentido, Assis (2010) aponta que o equilíbrio orçamentário é princípio no qual as despesas devem ser compatíveis com as receitas da Administração Pública. Esse equilíbrio é fundamental para que o Estado passe credibilidade a organismos e Estados internacionais, principalmente no que diz respeito à concessão de empréstimos e à estabilidade econômica.

Andrade (2012) aponta que o controle do endividamento público pode ser realizado por meio de normas jurídicas e pelo controle administrativo. O controle por meio de normas jurídicas se dá mediante normas constitucionais e infraconstitucionais. Já o controle administrativo é empreendido, por exemplo, por intermédio da autorização do Senado Federal para realização de operações de créditos externos e as intervenções federais e estaduais em caso de inadimplemento da dívida consolidada (conforme art. 34, V, *a*, da CF/88). Assim, conclui o autor que o controle do endividamento deve ser pautado pelas balizas previstas no ordenamento jurídico vigente, com o devido respeito ao pacto federativo e à autonomia dos entes federados, e a atual Constituição não veda o endividamento como forma de financiamento público, desde que observados os limites normativos estatuídos.

Conforme Lochagin e Domingues (2017), o endividamento público pode ser classificado de duas maneiras quanto aos regramentos constitucionais: o quantitativo e o qualitativo. Enquanto aquele prevê controles sobre os volumes totais e suas variações, este visa reger a gestão da dívida para que o endividamento seja limitado às despesas de capital.

Nesse sentido, o presente estudo visa tecer comentários ao controle qualitativo da dívida, ou seja, a denominada regra de ouro.

### **3. A REGRA DE OURO COMO PRINCÍPIO DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL**

A regra de ouro está prevista no art. 167, III da Constituição Federal, dispondo ser vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Conti (2012) define a regra de ouro como uma das mais importantes regulamentações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando-a um prin-

cípio de gestão fiscal responsável, tendo como principal objetivo evitar o descontrole das finanças públicas.

Em poucas palavras, a essência da regra de ouro é que os investimentos públicos de capital proporcionam benefícios que serão percebidos pelas gerações atuais e futuras, o que justificaria que esses investimentos tivessem seus custos de financiamento distribuídos ao longo do tempo, não sobrecarregando apenas uma geração.

Nesse sentido, Costa (2009) aponta que o endividamento público é instrumento de distribuição intertemporal das políticas públicas que dissocia temporalmente a provisão de bens públicos com os recursos arrecadados para seu financiamento, sendo necessária a adoção de uma gestão fiscal sustentável como política pública.

Assim, a regra de ouro visa coibir o financiamento de despesas correntes, ou seja, de custeio da administração pública, por meio de receitas de operações de crédito. Disto podemos inferir que as despesas de custeio devem ser financiadas por meio de receitas correntes, que possuem constância em sua arrecadação. Dessa forma, não se trata de afastamento absoluto do endividamento público, mas que ele seja realizado com objetivo específico de financiar despesas de capital, prezando pela sustentabilidade das finanças públicas.

Assoni Filho *et al.* (2016) asseveram que essa forma de financiamento por meio de operações de crédito é viável quando presentes: i) as condições de geração de meios financeiros suficientes ao adimplemento da dívida conforme avençada; ii) a previsibilidade e a sustentabilidade da política governamental diante de compromissos previamente assumidos; e iii) compatibilidade das despesas a serem realizadas com os recursos provenientes do financiamento.

Dessa maneira, a capacidade de contratação de operações de crédito passa a existir quando a Administração Pública pode fazer uso dessa forma de financiamento sem que se coloque em estado de insolvência, o que justifica a necessidade de existência de regulamentação dos limites de endividamento público.

#### **4. DA JUDICIALIZAÇÃO DA REGRA DE OURO**

Tem-se verificado que, em um ambiente de restrição fiscal, as questões relacionadas ao Direito Financeiro acabam por ter maior destaque social, inclusive na seara judicial.

Sem qualquer pretensão de esgotar o debate, apresentamos um recorte dessa judicialização, tendo como início a apresentação de comentários a respeito do controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 5.683/RJ, detalhando alguns pontos da decisão que se

acredita serem relevantes e sintetizam o atual momento jurisprudencial a respeito do tema desse estudo.

Ademais, a título de complementação e apresentação de uma perspectiva do alcance do debate sobre a judicialização da regra de ouro, apresenta-se tópico em que se ilustram, também dentro de um mero recorte, algumas lides a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal e da regra de ouro julgadas pela Suprema Corte brasileira.

#### 4.1 A ADI 5.683/RJ e a regra de ouro

Em breves linhas, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) tratada neste tópico questiona a Lei n. 7529, de 7 de março de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que permite utilização de recursos de operações de crédito (receita de capital) para pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Estado Rio de Janeiro (despesas correntes).

Optou-se por apresentar essa ADI nesse debate em razão de sua decisão trazer vários apontamentos que se revelam representativos do atual entendimento da Suprema Corte a respeito da regra de ouro.

Na referida ADI, foi concedida medida liminar reputando constitucional a lei fluminense, cujo objeto era a permissão do uso das receitas de capital decorrentes de operação de crédito para aplicação em despesas correntes, em detrimento da previsão constitucional diametralmente oposta.

Nessa oportunidade, o Supremo Tribunal Federal (ainda que em julgamento monocrático) manifestou o entendimento de que a limitação do art. 167, III da CF/88 deve ser observada com os seguintes contornos: são vedadas as operações de crédito que excedam o montante da despesa de capital, considerando-se este montante o total da despesa de capital a serem executadas no orçamento, independente do vínculo específico entre a receita arrecada e a despesa executada.

Apesar de entendermos que a decisão não parece estar em consonância com a gestão fiscal responsável, o posicionamento adotado na decisão da Corte segue a corrente majoritária. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do *Manual de Demonstrativos Fiscais*<sup>3</sup>, também entende que devem ser comparados os montantes totais de operações de crédito com todas as despesas de capital, e não o vínculo direto entre despesas e as fontes de recursos caso a caso, sendo feita a verificação na Lei Orçamentária e ao final do exercício.

---

<sup>3</sup> *Manual dos demonstrativos fiscais*. 8. ed., p. 360. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>.

Porém, observa-se que esse entendimento tem por base a literalidade do art. 32, § 3º da LRF que elucida, para os fins de contratações de operações de crédito, que a verificação deve ser feita com base no total dos recursos de operações de crédito ingressados e o total das despesas de capital executadas em cada exercício. Ainda, o art. 6º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001 estabelece que também deve ser verificado o cumprimento do art. 167, III da CF/88 na lei orçamentária, e não somente durante a execução do orçamento.

O objetivo da gestão fiscal responsável é prezar pelo endividamento público sustentável (como, inclusive, o próprio entendimento esposado pela STN em seu *Manual*), ou seja, evitar que o custeio da máquina estatal seja realizado por meio de empréstimos, possibilitando uma gestão fiscal sustentável no médio/longo prazo.

Assim, percebe-se contradição tanto do entendimento da STN quanto do exposto na decisão. Vejamos que na própria decisão (às pgs. 16, § 30) é apresentado o conceito da regra de ouro, ao tratar do art. 167, III, enunciando que “esse dispositivo cuida da chamada regra de ouro das finanças públicas, segundo a qual o ente público não deve se endividar mais do que o necessário para realizar suas despesas de capital”. E segue a decisão dizendo que, por tal regra, “a Constituição proíbe que o Estado financie as suas despesas por meio somente de endividamento, ou seja, apenas por meio de receitas de operações de crédito”.

Com a devida vênia, o presente estudo aponta posicionamento divergente, pois, se assim desejasse o constituinte, o referido 167, III da Constituição não diria “montante que exceda as despesas de capital”. Em outras palavras, a redação da qual se valeu o legislador originário revela cristalino intento no sentido de vedar a aplicação das receitas oriundas de operação de crédito nesse sentido.

Conforme o entendimento esposado na cautelar, caso um ente tenha receitas de operações de crédito em que o montante seja igual ao total das despesas de capital previsto no orçamento, o referido ente estaria desrespeitando a regra de ouro, o que não é verdade, pois o que se proíbe é a realização de operações de crédito que excedam o montante da despesa de capital, não havendo qualquer impedimento na execução em montante igual entre receitas de operações de crédito e despesa de capital.

Vejamos: se um ente realiza operações de crédito no montante exato da despesa de capital, ele não está excedendo as despesas de capital, estando, portanto de acordo com a regra de ouro. A título de exercício, imaginemos um pequeno município que contrata operação de crédito para financiar a obra de construção de uma ponte. Supondo que não exista qualquer outra despesa de capital no orçamento do município e todo o recurso da operação de crédito será aplicado em despesa de capital (como não poderia deixar de ser...), o município estaria respei-

tando a regra de ouro, haja vista que a receita de operação de crédito não excedeu as despesas de capital.

Poder-se-ia alegar que o entendimento apresentado na referida ADI é de que a Constituição proibiria que o Estado fosse financiado exclusivamente por meio de endividamento, o que não nos soa razoável conceber que qualquer ente tenha apenas receitas de operações de crédito financiando suas despesas.

Adiante com a decisão monocrática da ADI, entendeu-se que o art. 167, X veda a concessão de empréstimo para financiamento de despesa de pessoal somente quando a contratação se realiza com instituição financeira estatal, nada dizendo a Constituição sobre a contratação junto às instituições financeiras privadas para operações de crédito para pagamento de pessoal. Ou seja, além de mitigar a regra de ouro, o entendimento pode levar a uma reserva de mercado para instituições privadas.

No entanto, é importante apontar que o art. 167, X foi incluído no texto Constitucional por meio da Emenda n. 19/98, visando estabelecer melhor controle sobre os Estados e as instituições financeiras de sua propriedade. Assim, o referido inciso constitui mais uma normatização para que se evidencie de forma clara a vedação de realização de operações de crédito para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas (ao menos no que diz respeito aos entes subnacionais), principalmente com bancos de propriedade do próprio ente.

Tem-se que a mesma interpretação dada ao art. 167, X da CF/88 foi dada ao art. 35, § 1º, I da LRF, e a vedação do dispositivo da LRF é no sentido de que se proíba a operação de crédito com instituição estatal, não sendo vedada a contratação com qualquer outra instituição que não seja estatal.

Segue trecho da decisão monocrática:

(...) nada impede que o Estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

Há que se apontar que o *caput* do art. 5º da referida lei fluminense estabelece que a operação de crédito será quitada com os recursos obtidos com a alienação das ações da companhia estadual de água e esgoto. Porém, é importante destacarmos que é vedada a aplicação de receitas de capital para custeio de despesas correntes. Quanto a essa vedação, o art. 44 da LRF é arrematador e não deixa qualquer dúvida a respeito:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de

*despesa corrente*, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (destaque nosso).

Soa claro que receitas de capital (como as alienações de bens públicos) não podem ser destinadas ao custeio de despesas correntes, haja vista que essas despesas possuem recorrência, e as receitas de capital são receitas pontuais. Pois imagine-se que determinado ente se utilize da venda de seus imóveis ou veículos (receitas de capital) para pagamento de pessoal ou inativos, essas receitas possuem um limitador quantitativo (são receitas pontuais, pois quantos bens pertencem ao ente público?), enquanto as despesas de custeio permanecerão recorrentes. Assim, o gestor solucionaria a emergencial falta de recursos, porém a continuidade das políticas públicas ficaria severamente prejudicada.

Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, como lei complementar prevista no art. 165, § 9º, II, possui legitimidade para estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial, o que possibilitaria regulamentar e dispor sobre controles específicos de endividamento. Destaca-se que, além de clara a redação do dispositivo constitucional atribuindo competência à LRF para dispor sobre as finanças públicas, por óbvio que dispor sobre endividamento não se limita apenas ao texto constitucional, por exemplo, o art. 52, VI a IX, em que se atribui ao Senado Federal dispor sobre limites de endividamento.

Assim, com o devido respeito ao atual entendimento, argumentos como “O Estado, diante da crise pela qual passa, tem autonomia para definir as medidas necessárias ao seu enfrentamento” (p. 16 da ADI 5.683-RJ) e “(...) que, diante do grave quadro fiscal do Estado, deve-se realizar um juízo de ponderação entre as regras previstas no art. 167, III e X, que institui limitações de caráter financeiro-orçamentário, e múltiplas determinações constitucionais de efetivação de direitos fundamentais (...)” (p. 17 da ADI 5.683-RJ) podem ocasionar a mitigação às limitações impostas pela Constituição e pela LRF para conter o endividamento público e primar pela gestão fiscal responsável.

Ainda, caso o argumento no sentido de suposta calamidade financeira seja considerado permissivo para relativizar as restrições fiscais impostas pelas balizas da gestão fiscal responsável, deve-se realizar uma análise pormenorizada a respeito do histórico orçamentário e financeiro do ente para que seja verificada a situação extraordinária vivenciada pelo ente público em questão<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A título de subsídio ao debate sobre o que poderia se considerar situação extraordinária na gestão orçamentária e financeira, verificar as Contas de Gestão do Governo do Rio de Janeiro nos exercícios de 2007 e no longínquo 2003: “(...) apesar da tendência à retomada do crescimento, *ainda há muito que progredir*, e que nesse sentido a reestruturação das finanças do Es-

## 4.2 A regra de ouro nas lides na Suprema Corte

É importante destacar que a questão sobre endividamento e legitimidade da LRF não se restringe à ADI 5.683<sup>5</sup>. Como exemplo, a ADI 2.238<sup>6</sup> (pendente de julgamento de mérito, apesar de tramitar há 18 anos), em que foi deferida a liminar para que o § 2º do art. 12 da LRF seja interpretado de acordo com o art. 167, III da CF/88, estabelecendo que a limitação de operações de crédito para aplicação em despesa de capital é relativizada quando autorizada por lei específica.

O referido dispositivo questionado na ADI 2.238 estabelece que o “montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”. Destaca-se que o art. 12 está na Seção I da LRF, que trata da previsão e arrecadação de receitas, e o *caput* do referido artigo trata das previsões de receita, desta forma, seu § 2º apenas trataria de previsão, e não de arrecadação. Assim, o dispositivo não parece padecer de qualquer inconstitucionalidade, pois apenas veda que a administração pública elabore sua peça orçamentária prevendo uma necessidade de operação de crédito para financiar suas despesas correntes, o que evidenciaria claro descompasso na gestão fiscal.

Em outra lide, a ADI 2.250, proposta pelo Governo do Estado de Minas Gerais em sede de julgamento liminar (destaca-se: julgada há mais de 15 anos e pendente de julgamento de mérito), fora indeferido o pedido de suspensão do art. 35 da LRF, afirmando que o dispositivo está em plena consonância com o art. 165, § 9º, II da Constituição Federal, respeitando o legislador os limites atribuídos à lei complementar para dispor sobre as normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública.

---

tado promovida pelo novo governo a partir de 2007 pode contribuir significativamente para a consolidação de uma nova trajetória ascendente” (Conta de Gestão – RJ – 2007 disponível em: <https://goo.gl/9oXPDW>). “(...) foram aprovadas leis estaduais de relevada importância para o equilíbrio fiscal, além de medidas, pelo lado da despesa, para o rigoroso controle do gasto público ajustando-o às efetivas disponibilidades, e pelo lado da arrecadação a busca de soluções de curto prazo para obtenção de receitas que dessem respostas a situações emergenciais e, sobretudo, para obtenção de receitas permanentes que tenham efeitos estruturais para o equilíbrio fiscal do Estado (Contas de Gestão – RJ – 2003. Disponível em: <https://goo.gl/5oGFVu>).

<sup>5</sup> Notícia o Supremo Tribunal Federal que entre outubro de 2000 e setembro de 2010 foram propostas na Corte Suprema contra a Lei de Responsabilidade Fiscal 213 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), 24 Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) e 4.467 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). Disponível em: <https://goo.gl/hk8hyZ>.

<sup>6</sup> Que tramita com as seguintes ADIs apensadas: 2.256, 2.241, 2.261 e 2.365.

Há também a ACO 2.981, que, em sede de tutela antecipada, validou os Termos de Compromisso entre União e Governo do Rio de Janeiro no âmbito da Lei Complementar 159/2017, que contém em seu art. 9º, § 4º, dispensa às limitações da LRF em relação às operações de crédito para os entes que aderirem ao refinanciamento de dívidas com a União.

Importante lição traz o parecer da Procuradoria-Geral da República nos autos da ACO 2.981:

(...) não se pode ter como solução um arremedo de medida que importe em desconsiderar um conjunto de regras constitucionais, especialmente se o motivo da crise financeira atual não decorre de uma calamidade natural ou de fatores externos e independentes da administração estadual, mas, sim, de um conjunto de medidas equivocadas praticadas no passado recente.

Conforme exposto, verifica-se que a LRF vem sendo questionada desde quando promulgada, e que atualmente as decisões são no sentido de flexibilizar as suas balizas, o que poderia acarretar em relativização da gestão fiscal responsável.

Pode-se verificar nos tópicos anteriores que a regra de ouro tem sido compreendida no sentido de que é possível sua flexibilização, sendo permissiva a aplicação de receitas de operações de crédito em despesas correntes quanto autorizada por lei específica.

A seguir, propõe-se a análise da regra de ouro sob uma perspectiva em que o atual ordenamento não comportaria essa flexibilização, pois há que se observar as peculiaridades do processo legislativo, bem como sugerir uma análise mais acurada dos dispositivos legais e constitucionais que delimitam a regra de ouro.

## **5. DO PROCESSO LEGISLATIVO E A REGRA DE OURO**

Neste ponto, apresenta-se breve discussão a respeito do processo legislativo de autorização de operações de crédito, pois no atual ordenamento jurídico as operações de crédito podem ser autorizadas tanto na lei orçamentária (art. 165, § 8º) quanto por lei específica, nos moldes do art. 167, III, sendo relevante destacar a existência de diferença no processo legislativo de autorização da operação de crédito.

A autorização do art. 165, § 8º (autorização para contratação de operação de crédito na lei orçamentária) possui processo legislativo peculiar, inclusive com rito específico previsto no regimento comum do Congresso Nacional. Diferentemente da autorização prevista no art. 167, III, que prevê apenas como requisito a aprovação pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, sem regime de tramitação específico.

Dessa forma, não poderíamos conceber que o constituinte dispensaria processo legislativo mais simplificado para tramitação de lei que autorize operações de crédito para financiamento de despesas correntes, haja vista estar presente uma situação favorável ao endividamento e que pode trazer indícios de fragilidade financeira da administração pública.

### 5.1 Da vedação constitucional e legal ao financiamento de despesas correntes por meio de operações de crédito

Passamos a analisar os dispositivos constitucionais e legais que balizam a restrição ao endividamento público para financiamento de despesas correntes.

Não há como prosseguir nessa discussão sem perpassar pela análise literal do art. 167, III da Constituição Federal, no qual se pode verificar duas situações distintas previstas no referido disposto constitucional. Em sua primeira parte, o dispositivo trata da vedação à realização (execução) de receita de operação de crédito em montante superior ao da despesa de capital. No entanto, o constituinte ressaltou que, caso durante o exercício sejam autorizadas novas operações de crédito (créditos adicionais, logicamente, só podem ser abertos durante a execução do orçamento), poderá ser realizada uma receita de capital que seja superior à despesa de capital prevista no montante do orçamento, pois, com a nova autorização, aumentou-se o valor da despesa de capital a ser financiada por meio de operações de crédito.

Exemplificamos: existe na lei orçamentária de determinado ente público a previsão de R\$ 100 de operação de crédito para financiar uma despesa de capital no mesmo montante de R\$ 100. Durante o exercício, é autorizada a contratação de mais R\$ 100 de receitas de operação de crédito em contrapartida aos R\$ 100 de despesa de capital.

Dessa forma, há previsão no orçamento do montante de R\$ 100, porém, durante a execução, o ente realizará R\$ 200 de operação de crédito, pois foi autorizado crédito adicional para nova operação de crédito. Portanto, é importante a ressalva da realização das operações de crédito prevista no art. 167, III. Pois, caso não houvesse a ressalva, não poderia o ente contratar e realizar empréstimo durante o exercício, pois a receita de capital decorrente da operação de crédito seria superior ao montante da despesa de capital a ser realizada por meio da receita de operação de crédito previamente autorizada no orçamento.

Caso o constituinte mantivesse apenas a primeira parte do inciso III do art. 167 (são vedadas “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital”), restaria vedada a possibilidade de contratações durante a execução do orçamento, pois a realização de operações de crédito somente cobriria as despesas de capital previstas no orçamento, pois é vedado que operações

de crédito financiem as despesas correntes. Lembrando que a primeira parte do referido inciso III fala de realização, e não de autorização. Por óbvio, realização é ato posterior à autorização.

Mas a Constituição não permite que a lei orçamentária autorize operação de crédito e que a lei pode autorizar operações de crédito para financiamento de despesas correntes, conforme o art. 167, III?

Nesse ponto, é preciso confrontar o artigo 165, § 8º com o art. 167, III em alguns pontos. Tem-se que o art. 165, § 8º estabelece que a lei orçamentária pode conter autorização para contratação de operações de crédito. Portanto, autorização para contratação de crédito não é aprovação de crédito suplementar ou especial com finalidade precisa conforme o art. 167, III, mas tão somente a autorização para que o ente contrate determinada operação de crédito junto à instituição financeira. Ademais, a autorização prevista no art. 167, III prevê a necessidade de que a lei seja aprovada por quórum legislativo qualificado, ou seja, maioria absoluta, diferentemente da lei orçamentária, que prescinde de tal regramento legislativo.

Por amor ao debate, procederemos à análise conjunta dos arts. 165, § 8º<sup>7</sup>, 167, III<sup>8</sup> da CF/88 e 12, § 2º<sup>9</sup> da LRF. Ainda que houvesse viabilidade jurídica de autorização legislativa para permitir a aplicação de receitas de operação de crédito em despesas correntes, a lei orçamentária não poderia realizar a referida previsão, haja vista a necessidade de lei específica autorizando a abertura de crédito adicional suplementar ou especial aprovada por quórum qualificado.

Ademais, não se poderia alegar que o crédito orçamentário previsto na operação de crédito autorizada na Lei Orçamentária é genérico, pois, conforme o art. 5º, § 4º da LRF, veda-se consignação na lei orçamentária de crédito com finalidade imprecisa. Portanto, estaria devidamente evidenciada no orçamento a despesa que se visa financiar por meio da operação de crédito.

Assim, por que a aplicação de recursos provenientes de operações de crédito em despesas correntes seria permitida quando autorizada por lei ordinária (art.

---

<sup>7</sup> “Art. 165. § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

<sup>8</sup> “Art. 167. III – A realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”

<sup>9</sup> “Art. 12. § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.”

167, III) e não quando da referida autorização consignada na lei do orçamento (art. 165 § 8º), como nas palavras do Min. Carlos Ayres Britto na ADI 4.048-1/DF, a mais importante lei do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição?

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De todo o exposto, é evidente que tanto a legislação que regulamenta o direito financeiro quanto o uníssono entendimento doutrinário caminham no sentido de que a regra de ouro representa instrumento imprescindível para o equilíbrio das finanças públicas, razão pela qual qualquer entendimento que vise flexibilizar a realização responsável das despesas em contrapartida à receita pode colocar em risco o erário, que, em última análise, atinge o destinatário das políticas públicas: o cidadão.

Ademais, pelo fato de a constituição e gerenciamento da dívida pública consubstanciarem-se em atos de gestão, os órgãos de controle deveriam consignar maiores esforços nas fiscalizações da evolução da dívida pública, tanto na avaliação de legalidade e legitimidade dos atos de contratação quanto na sua execução e avaliação de resultados (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Dentro dos limites propostos, o presente trabalho objetivou estabelecer um debate a respeito da restrição ao custeio de despesas correntes por meio de recursos provenientes de operações de crédito. Não se propõe nesse estudo qualquer rejeição de pensamentos divergentes, mas tão somente apresentar uma perspectiva distinta, visando suscitar a discussão sobre a possibilidade de uma visão menos flexível das exceções da aplicação de receitas de operações de crédito em despesas correntes.

Portanto, apresentou-se que a vedação à contratação de operações de crédito para financiamento de despesas correntes possui limitação constitucional e legal. Assim, não se poderia conceber que despesas de manutenção de custeio, ou seja, despesas correntes, sejam custeadas com recursos de operações de crédito, que serão carregados por futuras gerações, sem que elas colham os benefícios da aplicação desse recurso.

Dessa forma, verifica-se que os recursos de operações de crédito devem ser destinados ao custeio de despesas de capital, que são fundamentais para a realização de investimentos, cujos benefícios serão percebidos em um longo período de tempo.

Ademais, conforme exposto, podemos observar que os limites da gestão fiscal, em específico a regra de ouro, têm recebido entendimentos, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, sobre a possibilidade de sua flexibilização. Assim, mesmo que as decisões ainda sejam de caráter monocrático e liminar, suscitam o

debate em razão de que podem se tornar precedentes que enfraqueçam a gestão fiscal responsável.

Portanto, não se rejeita a hipótese de endividamento público de forma absoluta. No entanto, é importante que ele seja realizado como um meio de financiamento adequado às diretrizes da gestão fiscal responsável e alinhado ao planejamento da Administração Pública, devendo-se considerar os aspectos fiscais do ente público, bem como os benefícios intergeracionais a serem proporcionados aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento*. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.
- ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Dívida pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lições de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 95-117.
- BALDO, Rafael Antonio. Democratização do orçamento público pela legalidade, legitimidade e economicidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 689-705, 2018.
- BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.
- CONTI, José Mauricio. *Autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.
- CONTI, José Mauricio. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na constituição de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1998.
- COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.).

*Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

LOCHAGIN, Gabriel; DOMINGUES, Juliana Oliveira. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. *Revista Justiça do Direito* v. 31, n. 3, p. 559-584, set./dez. 2017.

MOUTINHO, Donato Volkers; LOCHAGIN, Gabriel. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul./dez. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. Orçamento e a dívida pública federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

PINTO, Elida Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da união do pós-plano real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

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

# **A REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E A ADI N. 5.683/RJ: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PERMITE FINANCIAR DESPESAS CORRENTES COM OPERAÇÕES DE CRÉDITO?**

**Giovanna Montellato Storace Rota**

Mestra em Direito Econômico, Financeiro e Tributário e Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogada.

## **SUMÁRIO**

Considerações iniciais – 1. A regra de ouro das finanças públicas – 2. O processo da medida cautelar na ADI n. 5.683/RJ – 3. A decisão monocrática em sede de medida cautelar na ADI n. 5.683/RJ – Considerações finais – Referências.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esse artigo tem por objetivo analisar a decisão monocrática proferida em 29 de agosto de 2017 pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso em sede de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.683/RJ, confrontando-a com a compreensão que se tem da chamada “regra de ouro das finanças públicas”.

A ADI n. 5.683/RJ foi ajuizada em 29 de março de 2017 pelos partidos políticos Rede Sustentabilidade (Rede) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), questionando a constitucionalidade material da Lei n. 7.529/2017 do Estado do Rio de Janeiro, em face dos artigos 37 e 167, incisos III e X, da Constituição Federal, com pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do inteiro teor da lei impugnada até o julgamento final da ação.

A petição inicial também alega a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, em face de diversos dispositivos da Constituição Federal relativos ao processo legislativo, o que não integrará o objeto de análise desse artigo. Da mesma forma, não serão analisadas questões processuais, como o pedido da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para que a ADI fosse redistribuída por prevenção em razão da Ação Cível Originária n. 2.981/RJ.<sup>1</sup>

A Lei n. 7.529/2017 do Estado de Rio de Janeiro autoriza o seu Poder Executivo a alienar a totalidade das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE (artigo 1º), sociedade de economia mista estadual que realiza a captação, tratamento, adução e distribuição das redes de água e a coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos em municípios conveniados.<sup>2</sup>

Ainda, a Lei autoriza que, enquanto essa alienação não for efetivada, o Poder Executivo contrate operação de crédito de até 3,5 bilhões de reais junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financia-

---

<sup>1</sup> A Ação Cível Originária n. 2.981/RJ tem por objeto o Termo de Compromisso para Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal. A distribuição por dependência da ADI n. 5.683/RJ foi alegada tendo em vista que a Lei Estadual n. 7.529/2017 teria previsões necessárias ao cumprimento do acordo. Entretanto, em sua decisão monocrática, o Ministro Luís Roberto Barroso rejeitou a preliminar de redistribuição da ADI por prevenção.

<sup>2</sup> Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE. *Apresentação*. Disponível em <<http://www.cedae.com.br/apresentacao>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

mentos (artigo 2º) e ofereça as ações da CEDAE como garantia à instituição credora ou como contragarantia à União Federal (artigo 2º, parágrafo 1º).

A Lei ainda prevê, em seu artigo 2º, parágrafo 2º, que “os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas” e que os recursos obtidos com a alienação das ações representativas do capital social da CEDAE serão obrigatoriamente utilizados na quitação da operação de crédito autorizada e o saldo será destinado ao abatimento de outras dívidas (artigo 5º, *caput* e parágrafo único).

Em suma, o objetivo dessa Lei é permitir a alienação das ações de sociedade de economia mista para o pagamento de despesas com pessoal, por intermédio da contratação de operação de crédito.

Segundo as informações prestadas em 24 de abril de 2017 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro no curso da ADI, a Lei Estadual n. 7.529/2017 foi editada com o objetivo de cumprir o Termo de Compromisso firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal, a fim de promover o reequilíbrio financeiro-fiscal desse Estado-membro, vez que, dentre as medidas previstas no acordo, estaria a alienação das ações da CEDAE.

Nesse sentido, reproduz-se a Cláusula Quarta, item vii, do Termo de Compromisso:

O Estado do Rio de Janeiro se compromete a: (...)

vii) de modo irretratável e irrevogável, promover a alienação da integralidade das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) detidas pelo ERJ, sendo que os recursos obtidos com a alienação deverão ser utilizados integralmente na amortização de dívidas, tendo em vista a seguinte ordem: dívidas novas, dívidas refinanciadas com bancos federais garantidas pela União e dívidas com a União, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar n.º 101, de 2000<sup>3</sup>.

Assim, a edição dessa lei e os questionamentos acerca da sua constitucionalidade se inserem no contexto da crise financeira do Estado do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista jurídico, essa crise financeira foi marcada pelo Decreto n. 45.692, de 17 de junho de 2016, que estabeleceu estado de calamidade pública na administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, apontando como causas

---

<sup>3</sup> BRASIL. *Termo de Compromisso que entre si celebram o Estado do Rio de Janeiro e a União*. Disponível em <<http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Termo+de+compromisso+RJ/81f7368e-43d6-4c90-ba45-e189db359f2a>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

para a situação a queda na arrecadação tributária, notadamente a título de ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) – reflexo da crise econômica nacional – e a redução dos valores recebidos pelo Estado a título de royalties de petróleo.

Contudo, outros motivos são considerados relevantes para a formação do cenário, como a alargada concessão de benefícios fiscais pelo Estado, a má gestão das finanças públicas estaduais e o excesso de gastos públicos, em especial despesas com pessoal e previdência de servidores estaduais.<sup>4</sup>

Segundo Pedro Jucá Maciel,

[o] Rio de Janeiro quebrou por excesso de gastos obrigatórios, aumento de gastos com pessoal acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e não por endividamento. O governo fluminense também contou com receitas temporárias, como os *royalties* do petróleo, para expandir gastos permanentes, inchando a máquina<sup>5</sup>.

Nesse contexto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2018 foi aprovada com uma previsão de déficit de mais de 20,3 bilhões de reais.<sup>6</sup> Já na Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2018, a previsão de déficit foi reduzida para cerca de 10 bilhões de reais, por conta da interrupção no pagamento de dívidas em face da União Federal, em razão do Regime de Recuperação Fiscal, o que gerou uma diminuição nas despesas previstas no orçamento estadual.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> PUFF, Jefferson. *4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública*. BBC Brasil, Rio de Janeiro, 18 jun. 2016. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 16 jul. 2018 e CARTA CAPITAL. *Entenda a crise e as razões da revolta de servidores no Rio de Janeiro*. Carta Capital, 21 nov. 2016, Política. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-a-crise-e-a-revolta-dos-servidores-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

<sup>5</sup> Cf. PUFF, Jefferson. Op. cit.

<sup>6</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018, p. 112. Disponível em <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrçamento/2\\_ppa\\_ldo\\_loa/ldo/ldo2018.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrçamento/2_ppa_ldo_loa/ldo/ldo2018.pdf?lve)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

<sup>7</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Orçamentária Anual 2018, p. 43. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC207416>>. Acesso em: 16 jul. 2018; e BARREIRA, Gabriel. *Rj espera déficit de R\$ 10 bi em 2018, metade do previsto antes do Regime de Recuperação Fiscal*, G1, Rio de Janeiro, 03 out. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rj-espera-deficit-de-r-10-bi-em-2018-metade-do-previsto-antes-do-regime-de-recuperacao-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

Ainda assim, nota-se que quase 53% das despesas do Estado do Rio de Janeiro autorizadas para o exercício financeiro de 2018 são relativas a despesas e encargos com pessoal (salários, aposentadorias e pensões), chegando em 38,6 bilhões de reais, perante um total de despesas (correntes e de capital) de 73,1 bilhões de reais.

A preponderância das despesas com pessoal no orçamento do Estado do Rio de Janeiro ajuda a explicar tanto a crise financeira do Estado quanto a própria escolha da Lei Estadual n. 7.529/2017 em destinar prioritariamente os recursos da operação de crédito que autoriza para o pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas, o que gera discussões perante a regra de ouro das finanças públicas, conforme será visto a seguir.

## 1. A REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A alegação de inconstitucionalidade material da Lei n. 7.529/2017 do Estado de Rio de Janeiro na ADI n. 5.683/RJ se dá em face dos artigos 37 e 167, incisos III e X, da Constituição Federal.

O artigo 167, inciso III, da Constituição Federal estampa a chamada “regra de ouro das finanças públicas”:

Art. 167. São vedados: (...) III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

O objetivo da regra de ouro é limitar o endividamento público. Segundo Manoel Pires,

[o] princípio econômico que justifica essa regra é que o investimento, ao aumentar o estoque de capital público, beneficia várias gerações e não apenas a geração presente sobre a qual recai o ônus de financiar aquele investimento realizado. Dessa forma, é desejável que os custos do financiamento desse investimento sejam absorvidos pelas várias gerações beneficiadas e não somente pela geração presente<sup>8</sup>.

A *contrario sensu*, despesas que não constituam uma forma de investimento, como as despesas correntes, não devem criar ônus para as gerações futuras, não devendo ser custeadas por meio de operações de crédito.

---

<sup>8</sup> PIRES, Manoel. *Para entender a regra de ouro das finanças públicas*. In: Blog do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 01 nov. 2017. Disponível em <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/para-entender-regra-de-ouro-das-financas-publicas>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

De forma mais elaborada,

[d]o ponto de vista patrimonial, a regra de ouro visa à manutenção do capital líquido do ente público, ou seja, da diferença entre seus ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações). Evita-se, desse modo, a descapitalização do ente, o que diminuiria sua capacidade de atuação futura. Desse modo, tal regra está a serviço do princípio da continuidade da prestação de utilidades públicas pelo Estado<sup>9</sup>.

Embora a literalidade do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal apenas vede que o valor das operações de crédito exceda o montante das despesas de capital, a leitura usual que se faz desse dispositivo é a de que ele

impede o governo de promover as operações de crédito com a finalidade de custear despesas correntes (...). Por esse preceito constitucional, as operações de crédito só podem ser realizadas para custear as despesas de capital, mais precisamente as de investimento<sup>10</sup>.

No mesmo sentido, Sérgio Assoni Filho, Ana Carla Bliacheriene e César Andrade afirmam que “[p]ela regra de ouro, é proibido o financiamento de despesas correntes, ou seja, para custeio da máquina pública, por meio de operações de crédito” ou seja, “[a] ‘regra de ouro’ impede que a dívida ultrapasse o montante das despesas de capital, proibindo, por conseguinte, que se financiem as despesas correntes”.<sup>11</sup>

Essas afirmações decorrem da própria classificação legal das despesas públicas que engloba as definições de despesas de capital e despesas correntes.

São diversas as classificações das despesas orçamentárias e cada uma possui uma finalidade específica. Os conceitos de despesa corrente e despesa de capital se encontram na classificação por categorias econômicas, que tem por função dar indícios sobre os efeitos do gasto público sobre a economia, em es-

---

<sup>9</sup> CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila et al. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias – Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017*. Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, dez. 2017, p. 3.

<sup>10</sup> HARADA, Kiyoshi. *Entendendo a regra de ouro das finanças públicas*, 22 jan. 2018. Disponível em <<http://www.haradaadvogados.com.br/2710-2/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

<sup>11</sup> ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla; e ANDRADE, César Augusto Seijas de. Capítulo 4 – Dívida Pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et. al. (coord.) *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 105.

pecial sua contribuição pelas alterações na renda nacional e seu caráter inflacionário ou deflacionário.<sup>12</sup>

A classificação por categorias econômicas é adotada pelo artigo 12, da Lei n. 4.320/1964 (Lei dos Orçamentos Públicos), segundo o qual as despesas correntes compreendem i) as despesas de custeio e ii) as transferências correntes e as despesas de capital compreendem i) os investimentos, ii) as inversões financeiras e iii) as transferências de capital. Ainda, como explicita o artigo 13 da mesma lei, as despesas com pessoal classificam-se como despesas de custeio e as despesas com inativos e pensionistas classificam-se como transferências correntes, todas, portanto, despesas correntes.<sup>13</sup>

Assim, observa-se que, nessa classificação, existem apenas duas categorias (apesar de múltiplas subcategorias): as despesas correntes e as despesas de capital. É em razão disso que, na previsão trazida pela regra de ouro, de que são vedadas operações de crédito além do montante previsto para as despesas de capital, se compreende, como consequência lógica, que há vedação à realização de operações de crédito para financiar despesas correntes.

Como se pode notar, a regra de ouro está intrinsecamente ligada ao equilíbrio das finanças públicas, concretizando-o em duas frentes: o equilíbrio intergeracional das finanças públicas e o equilíbrio orçamentário.

Em relação ao equilíbrio intergeracional das finanças públicas, observa-se que

a responsabilidade na gestão fiscal (...) não é um valor em si mesma e não visa a paralisar a atuação do Estado, e sim apresentar limites ao endivida-

---

<sup>12</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 109.

<sup>13</sup> Regis Fernandes de Oliveira esmiúça essa classificação: “as primeiras [despesas correntes] são as de *custeio* (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e de *transferências correntes* (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros de dívida pública, contribuições de previdência social e diversas). As de *capital* comportam os *investimentos* (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), as *inversões financeiras* (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as *transferências de capital* (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições)” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, pp. 277-278).

mento do estado quando a dívida presente não represente vantagens às gerações futuras, que responderão por seu pagamento<sup>14</sup>.

Nesse ponto, a regra de ouro deve ser conjugada a outros dispositivos normativos que visam à responsabilidade fiscal e à limitação do endividamento no longo prazo para cumprir com seus objetivos.

Já do ponto de vista do equilíbrio orçamentário, considerado princípio orçamentário por parte da doutrina, a regra de ouro tem a função de limitar as despesas públicas a cada exercício financeiro.

Segundo José Augusto de Carvalho, “o princípio do equilíbrio orçamentário propugna que o total das despesas para um determinado período financeiro não seja superior ao montante das receitas previstas para esse mesmo período”<sup>15</sup>.

Assim, a regra de ouro se torna, em certa medida, uma especialização do princípio do equilíbrio orçamentário, vez que propõe que recursos advindos de operações de crédito, que se constituem receitas de capital,<sup>16</sup> sejam destinados a despesas de capital, mantendo uma correlação de espécie e de valor entre as receitas e as respectivas categorias econômicas de despesas.

Cesar Seijas de Andrade lembra que a Constituição Federal de 1988 não impõe o equilíbrio orçamentário de forma expressa<sup>17</sup>, mas que ele “pode ser depreendido a partir de regras constitucionais que limitam o endividamento e determinam a transparência orçamentária e o controle de gastos”, citando, entre elas, a regra de ouro do artigo 167, inciso III.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla; e ANDRADE, César Augusto Seijas de. *Capítulo 4 – Dívida Pública...*, p. 105.

<sup>15</sup> CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 104.

<sup>16</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal. “Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (...) § 2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”.

<sup>17</sup> O equilíbrio orçamentário já foi previsão constitucional expressa na Constituição de 1967: “Art. 66: O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”.

<sup>18</sup> ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Orçamento deficitário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1161-1162.

Deve-se considerar, contudo, que o equilíbrio orçamentário, embora consignado por diversos dispositivos normativos, também admite ponderações.

Além disso, alguns economistas e juristas defendem ou aceitam o endividamento público ou a apresentação de orçamentos não equilibrados em conjunturas econômicas específicas, aplicando-se a técnica do orçamento cíclico, que seria superavitário ou deficitário a depender da necessidade para compensar as variações cíclicas da economia.<sup>19-20</sup>

Apesar dessa consideração, “atualmente, a tendência é a busca do equilíbrio orçamentário, ou seja, a equiparação entre receitas e despesas, com a finalidade de atingir a estabilidade econômica e evitar o endividamento do Estado”<sup>21</sup>.

Após essas breves colocações sobre a regra de ouro, passa-se ao exame do processamento e julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da medida cautelar na ADI n. 5.683/RJ.

## 2. O PROCESSO DA MEDIDA CAUTELAR NA ADI N. 5.683/RJ

A petição inicial da ADI n. 5.683/RJ desenvolve diversos argumentos pela inconstitucionalidade da Lei n. 7.529/2017 do Estado do Rio de Janeiro. Em relação à inconstitucionalidade material, o principal ponto levantado é que a própria finalidade da operação de crédito autorizada pela Lei é vedada pelo artigo 167, incisos III e X, da Constituição Federal, vez que os recursos obtidos seriam destinados ao pagamento de despesas correntes. A alienação das ações da CE-DAE também feriria o princípio da eficiência estampado no artigo 37, da Constituição Federal.<sup>22</sup>

Ainda segundo os autores da ADI, haveria violação ao princípio da razoabilidade – ou princípio da proporcionalidade – considerando-se que a medida não atingiria o seu fim de promover o equilíbrio das contas públicas, vez que a CE-DAE é empresa superavitária, que distribui dividendos ao Estado do Rio de Janeiro, e, portanto, a alienação das suas ações representaria perda de receitas públicas, agravando, no longo prazo, a crise financeira estadual.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, pp. 7-8.

<sup>20</sup> Cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *Orçamento deficitário...*, pp. 1162-1165.

<sup>21</sup> CARVALHO, José Augusto Moreira de. *O orçamento a partir de seus princípios...*, p. 105.

<sup>22</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Petição Inicial, j. 29.08.2017, p. 44.

<sup>23</sup> Idem, pp. 50-51.

Por fim, requerem a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 7.529/2017 e a concessão de medida cautelar para suspender a sua eficácia até o julgamento definitivo da ADI.

Em seguida, foram prestadas informações pelo Governador e pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em relação ao pedido de medida cautelar. As informações prestadas pela Assembleia Legislativa focam, em especial, nas alegações de inconstitucionalidade formal relativas ao processo legislativo da Lei Estadual n. 7.529/2017 e afirmam que a alienação das ações da CEDAE é obrigação assumida pelo Estado perante a União Federal no Termo de Compromisso para adesão ao Plano de Recuperação Fiscal, argumentando a ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão da medida cautelar.

As informações prestadas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro seguem a mesma linha, discorrendo sobre a crise financeira estadual e lembrando outros valores constitucionais – cidadania, dignidade individual, valor social do trabalho, assistência social, saúde e educação – que, nesse momento, devem prevalecer sobre a responsabilidade fiscal. No mesmo sentido é a manifestação da Advocacia-Geral da União.

De todas as peças processuais disponíveis até o momento, a manifestação da Procuradoria-Geral da República é aquela que mais se detém na análise da alegação de inconstitucionalidade material, lembrando que o artigo 167, incisos III e X, da Constituição Federal são normas relacionadas ao equilíbrio orçamentário, demonstrando a preocupação constitucional com o endividamento público e consequente comprometimento das gerações futuras com despesas correntes.

Em razão disso, argumenta que o artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei Estadual n. 7.529/2017, ao destinar os recursos que serão obtidos com a alienação da CEDAE prioritariamente ao pagamento de pessoal ativo e inativo e pensionistas, contraria as normas constitucionais.

Com relação aos argumentos levantados pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, no sentido da necessidade de se ponderar a responsabilidade fiscal com os demais valores constitucionais, o Procurador-Geral da República defende que as soluções para a crise financeira do Estado do Rio de Janeiro devem ser elaboradas “de acordo com as normas constitucionais, principalmente as normas de natureza orçamentária”<sup>24</sup>.

Lembra, ainda, que a não observância dessas normas é uma das causas da própria crise financeira do Estado e que o “respeito à ordem constitucional deve

---

<sup>24</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Manifestação do Procurador-Geral da República, j. 29.08.2017, p. 14.

ser assegurado pelo Supremo Tribunal Federal, de forma a privilegiar a força normativa da Constituição diante da instabilidade política e econômica”<sup>25</sup>.

O Procurador-Geral da República prossegue asseverando que “privatizar empresa pública não é, por si, ato vedado pelo texto constitucional. Utilizar a medida como instrumento para obter crédito necessário ao pagamento de despesas correntes, todavia, afronta as normas constitucionais orçamentárias” e que nem a situação fática do Estado do Rio de Janeiro nem o compromisso celebrado entre o Estado e a União Federal permitem a mitigação de normas constitucionais, para concluir a manifestação pelo deferimento da medida cautelar.<sup>26</sup>

### **3. A DECISÃO MONOCRÁTICA EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR NA ADI N. 5.683/RJ**

Apreciadas as principais peças processuais no julgamento da medida cautelar na ADI n. 5.683/RJ, passa-se à análise da decisão monocrática proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que concedeu em parte a medida cautelar.

De início, o Ministro Barroso rejeitou a preliminar de redistribuição da ADI por conexão à Ação Cível Originária n. 2.981/RJ e as alegações de inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n. 7.529/2017, que não são objeto desse estudo.

Quanto à inconstitucionalidade material, o Ministro afastou as alegações de violação ao artigo 37, da Constituição Federal, tendo em vista que “[o] Estado, diante da crise pela qual passa, tem autonomia para definir as medidas necessárias ao seu enfrentamento”<sup>27</sup>. Ainda nesse ponto, argumentou que o serviço prestado pela CEDAE é ineficiente e “a promoção de melhoria das condições de saneamento básico também se trata de uma competência político-administrativa do Estado”<sup>28</sup>.

Nesse ponto, cabe comentar que, não obstante o Supremo Tribunal Federal, na análise da constitucionalidade de leis e atos normativos, não esteja vinculado aos argumentos deduzidos na petição inicial, o Ministro Barroso parece analisar a questão da inobservância ao princípio da eficiência de ângulo diverso do apontado pelos autores da ADI.

---

<sup>25</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>26</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Manifestação do Procurador-Geral da República, j. 29.08.2017, pp. 15-16.

<sup>27</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso, j. 29.08.2017, p. 16.

<sup>28</sup> Idem, *ibidem*.

Na petição inicial, a alegação de inconstitucionalidade da Lei n. 7.529/2017 do Estado do Rio de Janeiro perante o princípio da eficiência previsto no artigo 37, da Constituição Federal, se dá pelo fato de a CEDAE ser superavitária, de modo que a alienação das suas ações não contribuiria para o reequilíbrio das contas públicas estaduais. Já o Ministro Luís Roberto Barroso julga a questão da eficiência sob a perspectiva do serviço público prestado pela sociedade de economia mista.

De fato, a análise da eficiência da Administração Pública e de seus atos pode e deve ser realizada em diversas instâncias e perspectivas, contudo, não se pode deixar de observar que a ineficiência na prestação do serviço público pela CEDAE e a promoção de maior qualidade na prestação desse serviço público não são as motivações da alienação das ações representativas da empresa. Conforme se depreende do conteúdo da própria Lei e da mensagem de justificativa que acompanha o projeto de lei que lhe deu origem, as motivações para a autorização legislativa são o cumprimento do Termo de Compromisso firmado pelo Estado do Rio de Janeiro com a União Federal e a busca pelo reequilíbrio financeiro estadual.

Ao passar para a análise da alegação de violação do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, o Ministro Luís Roberto Barroso reconhece que se trata da “regra de ouro das finanças públicas” e afirma que “[p]or tal regra, a Constituição proíbe que o Estado financie as suas despesas por meio somente de endividamento, ou seja, *apenas* por meio de receitas de operações de crédito”<sup>29</sup>.

Em seguida, o Ministro, em interpretação literal do dispositivo constitucional, assevera que

essa regra não veda a utilização de receitas oriundas de operações de crédito para a realização de despesas correntes, mas determina que o montante das operações de crédito não pode exceder o montante das despesas de capital. Ou seja: o montante das despesas de capital deve ser maior ou igual às receitas de operações de crédito. A intenção é a de que o endividamento sirva a realização de investimento, não ao simples custeio do funcionamento da administração pública<sup>30</sup>.

Ainda, segundo o Ministro, a vedação do artigo 163, inciso III, da Constituição Federal não seria direcionada ao legislador que autoriza a operação de crédito e somente ao Poder Executivo que a contrataria, porque caberia a ele analisar se a operação de crédito excede ou não o montante das despesas de

---

<sup>29</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso, j. 29.08.2017, p. 16.

<sup>30</sup> Idem, pp. 16-17.

capital. Desse modo, a autorização legislativa não poderia ser considerada, por si só, inconstitucional.

No mais, considerando que “o impacto de uma decisão judicial na sociedade é uma dimensão que deve ser considerada”, o Ministro defende que devem ser ponderados os argumentos consequencialistas e o texto expresso da Constituição.<sup>31</sup>

Apesar da fundamentação elaborada pelo Ministro Luís Roberto Barroso para afastar a inconstitucionalidade da Lei em questão em face do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, não ser extensa, ela fornece múltiplos pontos para análise.

O primeiro ponto é a constatação de que o Ministro identifica esse dispositivo constitucional como a “regra de ouro das finanças públicas”, acompanhando a doutrina majoritária, contudo, faz uma interpretação inovadora a respeito do que esse mandamento significa. De início, o Ministro Barroso sugere que não há qualquer óbice para que o Estado financie despesas – sem pormenorizar de qual espécie de despesas se está tratando – com operações de crédito, desde que tais despesas também tenham outras fontes de receita, ou seja, as operações de crédito não sejam a única fonte.

Infelizmente, o Ministro não desenvolve esse argumento para além da própria constatação, de modo que se torna difícil analisar a questão com maior profundidade, muito embora se registre que essa interpretação da regra de ouro não é usual na literatura sobre o tema. Nesse ponto, cabe comentar que, na interpretação tradicional da regra de ouro, de fato, a Constituição Federal não coloca óbice para que o Estado financie despesas com operações de crédito, desde que sejam despesas de capital, mas a fundamentação da decisão judicial ora em análise não faz essa distinção.

É provável que o Ministro Luís Roberto Barroso não faça distinção entre as espécies de despesa porque, em sua interpretação da regra de ouro, não há vedação à contratação de operação de crédito para financiar despesas correntes, em visão oposta à interpretação majoritária que se tem desse dispositivo constitucional, fundada exatamente na classificação das despesas públicas por categorias econômicas.

Ainda assim, o próprio Ministro lembra que a regra de ouro tem por objetivo garantir que as operações de crédito sejam realizadas visando a investimentos e não para custear o funcionamento da Administração Pública. Não se pode deixar de apontar a contrariedade entre essa constatação e a interpretação adota-

---

<sup>31</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso, j. 29.08.2017, p. 17.

da pelo Ministro, no mesmo parágrafo de sua decisão monocrática, de que a regra de ouro não vedaria o financiamento de despesas correntes por meio de operações de crédito.

De uma forma geral, deve-se comentar que o Ministro Luís Roberto Barroso opta por uma interpretação literal do texto do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, sem deferência ao objetivo da norma ou à interpretação tradicional que se tem esse dispositivo.

O segundo ponto diz respeito à observação do Ministro Barroso de que a vedação presente na regra de ouro não comportaria a autorização legislativa pelo Poder Legislativo para a realização da operação de crédito e só a sua efetiva contratação no âmbito do Poder Executivo.

Deve-se considerar que ela está de acordo com a interpretação literal que foi adotada. No mais, é necessário pontuar que, ainda que se adote a interpretação tradicional da regra de ouro – de que há vedação constitucional à contratação de operação de crédito para custear despesas correntes –, a inconstitucionalidade também não se encontraria na autorização legislativa da operação de crédito em si, mas na previsão do artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei Estadual n. 7.529/2017, que determina que tais recursos serão aplicados prioritariamente no pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas, portanto, em despesas correntes.

O terceiro ponto a ser analisado é a consideração de que o texto expresso da Constituição Federal deve ser ponderado com argumentos consequencialistas. A par de todas as críticas que possam ser feitas a esse posicionamento, é necessário pontuar que, ainda que fosse o caso, o Ministro Barroso não faz, de fato, essa ponderação. O conflito entre valores constitucionais em um caso concreto não é estranho ao Supremo Tribunal Federal e o próprio tribunal já consagrou o uso do chamado princípio da proporcionalidade e dos seus critérios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito nessas situações. Contudo, apesar da alegada necessidade de ponderação, a aplicação dessa técnica não é nem ao menos cogitada na decisão.

Por fim, o Ministro Luís Roberto Barroso se dedica à análise da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 7.529/2017 em face do artigo 167, inciso X, da Constituição Federal, que determina:

Art. 167. São vedados: (...)

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em face desse artigo, o Ministro reconhece que

embora esse dispositivo em geral não proíba a concessão de empréstimos para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista, ele veda a realização desse tipo de operação de crédito pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras. Ou seja, operações com essa finalidade podem ser realizadas por instituições financeiras privadas, mas não por aquelas controladas pelos Governos Federal e Estaduais<sup>32</sup>.

Portanto, o Ministro reconhece que há *fumus bonis iuris* em relação à inconstitucionalidade de uma das possibilidades interpretativas do artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei Estadual n. 7.529/2017, que determina que os recursos obtidos com a operação de crédito serão prioritariamente destinados ao pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas, mas autoriza que essa operação seja feita com instituições financeiras nacionais, dentre outras, sem ressaltar as instituições financeiras estatais, em relação às quais há vedação constitucional, em razão do artigo 167, inciso X.

O Ministro Luís Roberto Barroso reforça o argumento lembrando a vedação infraconstitucional do artigo 35, parágrafo 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).<sup>33</sup>

Quanto a esse argumento, não há muito o que se comentar. É de se observar que o artigo 167, inciso X, da Constituição Federal, é bem específico e uma interpretação literal parece ser suficiente para sua aplicação no caso concreto.

Por fim, o Ministro reconhece a existência de *periculum in mora*, tendo em vista que, existindo autorização legislativa para a operação de crédito, ela poderia ser contratada e seus recursos destinados ao pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas, que, por ter natureza alimentar, geraria dano ao erário de difícil reparação.

Desse modo, concede parcialmente a medida cautelar “para o fim tão somente de afastar (...) interpretação que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela Lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras

---

<sup>32</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso, j. 29.08.2017, p. 19.

<sup>33</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal. “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 ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Exceção-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”.

estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista”<sup>34</sup>, até o julgamento final da ADI.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolvido esse estudo, podem ser tecidas algumas considerações finais.

De início, observa-se que, não obstante, em diversas peças processuais, se alegue que a alienação das ações representativas da CEDAE seja medida necessária ao cumprimento do Termo de Compromisso firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal, peça central nos esforços que objetivam a recuperação fiscal do Estado, o acordo prevê tão somente a realização de operação de crédito e a alienação das ações da empresa. Ou seja, em nenhum momento o Termo de Compromisso prevê que os recursos obtidos com essa transação sejam destinados ao pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas.

Pelo contrário, a mesma cláusula do acordo que obriga o Estado do Rio de Janeiro a alienar suas ações representativas da CEDAE expressamente diz que deve ser observado o artigo 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>35</sup> que, por sua vez, veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes.

Dessa forma, apesar da Lei Estadual n. 7.529/2017 ter sido editada para cumprir o acordo com a União Federal, o seu artigo 2º, parágrafo 2º, expressamente o contraria, exatamente no ponto em que haveria violação ao artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, em razão da destinação dos recursos obtidos com a operação de crédito conjugada à alienação das ações da CEDAE ao financiamento de despesas correntes.

É importante levantar esse tema para fazer mais uma ressalva. O ponto problematizado nesse artigo não é a alienação das ações – ou privatização – da CEDAE em si. De fato, essa decisão deve ser tomada pela Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, considerando sua população, a qualidade do serviço público prestado, os retornos financeiros da empresa e as necessidades para o equilíbrio financeiro estadual no curto, médio e no longo prazo.

Entretanto, independentemente de todas essas questões, o que se ressalta é a discussão acerca da compatibilidade jurídica – constitucional e legal – da contratação de operação de crédito e consequente alienação de ativos com a finalidade

---

<sup>34</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, Ementa, j. 29.08.2017, p. 2.

<sup>35</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal. “Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.

prioritária de arcar com despesas correntes, notadamente despesas com pessoal, e a decisão do Supremo Tribunal Federal diante dessa discussão.

Deve-se reconhecer que, não obstante trate-se do julgamento de uma medida cautelar e não do julgamento final acerca da constitucionalidade da Lei n. 7.529/2017, a argumentação da decisão monocrática, notadamente no que se refere à regra de ouro, é superficial.

Na verdade, não somente a decisão da medida cautelar, mas todas as manifestações processuais, inclusive a petição inicial, não tratam com profundidade da inconstitucionalidade da Lei Estadual em face do artigo 167, inciso III, Constituição Federal, focando seus argumentos nas alegações de inconstitucionalidade formal.

Contudo, é possível argumentar que, considerando que a interpretação adotada pelo Ministro Luís Roberto Barroso no que tange à regra de ouro das finanças públicas diverge da posição tradicional na interpretação do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, essa decisão mereceria uma fundamentação mais técnica e robusta.

A regra de ouro das finanças públicas, como o próprio nome indica, é norma fundamental na seara da responsabilidade fiscal. Apesar disso, é inexistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o último intérprete da Constituição Federal, sobre o tema. Pode-se considerar a possibilidade animadora de que isso aconteça devido à ausência de leis e atos normativos que potencialmente firam essa norma constitucional ou à inexistência, até o momento, de divergência interpretativa acerca do seu conteúdo. Por outro lado, também pode-se considerar a possibilidade mais negativa de que essa regra é desrespeitada, mas os atos que a contrariam não chegaram ao controle do Supremo Tribunal Federal ou, se chegaram, não foram julgados.

Considerando essa possibilidade, deve-se apontar a perda de oportunidade para uma discussão jurídica ampla e qualificada acerca do tema, notadamente diante do indício de que o tribunal pode dar interpretação mais restritiva à regra de ouro do que aquela existente na literatura sobre o tema. Isto posto, resta aguardar o julgamento final da ADI n. 5.683/RJ, quando e se ele acontecer, e esperar por um debate técnico que pacifique a interpretação do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Orçamento deficitário. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1159-1177.

ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla; e ANDRADE, César Augusto Seijas de. Capítulo 4 – Dívida Pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de et. al. (coord.) *Lições de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pp. 95-118.

BARREIRA, Gabriel. *RJ espera déficit de R\$ 10 bi em 2018, metade do previsto antes do Regime de Recuperação Fiscal*, G1, Rio de Janeiro, 03 out. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rj-espera-deficit-de-r-10-bi-em-2018-metade-do-previsto-antes-do-regime-de-recuperacao-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MC – ADI n. 5.683/RJ, j. 29.08.2017.

BRASIL. *Termo de Compromisso que entre si celebram o Estado do Rio de Janeiro e a União*. Disponível em <<http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Termo+de+compromisso+RJ/81f7368e-43d6-4c90-ba45-e189db359f2a>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

CARTA CAPITAL. *Entenda a crise e as razões da revolta de servidores no Rio de Janeiro*. Carta Capital, 21 nov. 2016, Política. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-a-crise-e-a-revolta-dos-servidores-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila et al. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias – Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017*. Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, dez. 2017.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 81-109.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018, p. 112. Disponível em <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2\\_ppa\\_ldo\\_loa/ldo/ldo2018.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_ldo_loa/ldo/ldo2018.pdf?lve)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Orçamentária Anual 2018, p. 43. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC207416>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

HARADA, Kiyoshi. *Entendendo a regra de ouro das finanças públicas*, 22 jan. 2018. Disponível em <<http://www.haradaadvogados.com.br/2710-2/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PIRES, Manoel. *Para entender a regra de ouro das finanças públicas*. In: Blog do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 01 nov. 2017. Disponível em <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/para-entender-regra-de-ouro-das-financas-publicas>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

PUFF, Jefferson. *4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública*. BBC Brasil, Rio de Janeiro, 18 jun. 2016. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

**LIMITES À DÍVIDA CONSOLIDADA  
E MOBILIÁRIA DA UNIÃO: UM ESTUDO  
ACERCA DA INCONSTITUCIONALIDADE POR  
OMISSÃO NA FALTA DE FIXAÇÃO  
DO SEU REGIME JURÍDICO**

**Élida Graziane Pinto**

Pós-Doutora em Administração pela EBAPE/FGV,  
Doutora em Direito Administrativo pela UFMG.  
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo.

**José Roberto Afonso**

Doutor em Economia pela Unicamp. Economista e Contabilista.  
Professor do Mestrado em Direito do IDP.

**Lais Khaled Porto**

Mestra em Direito Constitucional. Pós-Graduada em Direito Tributário  
e Finanças Públicas pelo IDP. Advogada. Professora e  
Assessora Jurídico-Legislativa da SDE/DF.

**SUMÁRIO**

Introdução – 1. Uma lacuna normativa severa para o equilíbrio intertemporal das finanças públicas: da competência legislativa fixada constitucionalmente à LRF – 2. Controle externo e diagnóstico da falta de limites da dívida pública federal no Acórdão TCU n. 1084/2018 – Plenário – À guisa de conclusão: inconstitucionalidade por omissão da falta de limites para a dívida pública federal – Referências.

## INTRODUÇÃO

A dívida pública brasileira disparou nos últimos anos. Antes da crise financeira global de 2008, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) estava na casa de 56% (cinquenta e seis por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), segundo medida do Banco Central do Brasil (BCB)<sup>1</sup>. Oscilou, repetindo essa proporção em 2014, mas, em seguida, disparou, até fechar 2017 em 74% (setenta e quatro por cento) do produto interno. Projeções consensuais no mercado indicam que seguirá crescendo nos próximos anos – a Fundação Getúlio Vargas (FGV), por exemplo, estima que chegará a 85% (oitenta e cinco por cento) do PIB em 2023<sup>2</sup>.

A dimensão atual dessa dívida está muito acima da média das economias emergentes, que, ao final de 2017, mal chegou a 50% (cinquenta por cento) do PIB, segundo o cálculo do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>3</sup>. Mesmo contando apenas a América Latina, tal índice não passava de 60% (sessenta por cento). E tais médias foram puxadas pela inclusão e tamanho do Brasil.

Na medida em que a dívida saltou em volume, surgiu a preocupação no mercado financeiro com sua evolução e, sobretudo, dimensão. O meio jurídico também passou a se atentar para a questão, a exemplo do Ministério Público Federal, que organizou jornadas anuais de debates de 2015 a 2017<sup>4</sup>. Curiosamente, em que pesem tais evidências estatísticas e as discussões até acaloradas, é raro que o foco do debate incida sobre falta de regulamentação das limitações à dívida da União, determinadas pela Constituição de 1988, apesar de esse nível de governo responder por mais de 90% (noventa por cento) do devido pela Federação brasileira<sup>5</sup>.

O objetivo deste trabalho, nesse contexto, é analisar o regime jurídico da dívida pública federal a partir da perspectiva de que lhe falta suficiente tratamento normativo, haja vista a ausência dos limites reclamados constitucionalmente para a dívida mobiliária e também para a consolidada da União.

---

<sup>1</sup> Dados disponibilizados em <https://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>.

<sup>2</sup> Dados disponibilizados em <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811D8E34B9011D9CCBFDD1784C&contentId=8A7C82C55EC04CF10160BCF5735B7E65>.

<sup>3</sup> Dados disponibilizados em <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

<sup>4</sup> Desde 2015, foram realizadas jornadas anuais pelo Ministério Público Federal sobre a dívida pública brasileira – a ver em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-discute-evolucao-da-divida-publica-na-vigencia-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>, <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-realiza-2a-jornada-de-debates-sobre-divida-publica>, e <http://www.prr3.mpf.mp.br/institucional2/1738-jornada-traz-diferentes-visoes-e-multiplas-abordagens-sobre-divida-publica>.

<sup>5</sup> Dados disponibilizados em <https://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>.

Já é passada a hora de ser declarada a inconstitucionalidade de tal omissão legislativa. A perspectiva de crescimento descontrolado da dívida pública federal nos permite impugnar, com senso de urgência, a falta de limites acerca desse passivo. Nosso desafio atual mais premente é valorizar e tornar plena a Constituição Cidadã no âmbito das finanças públicas, sobretudo no enfrentamento das causas que nos trouxeram ao quadro de mal-estar fiscal em que vivemos, cuja resolução não pode ser negligenciada ou preterida com a adoção de medidas meramente paliativas.

Para tratarmos dos fundamentos da inconstitucionalidade de tal omissão legislativa, dividimos o presente artigo em três capítulos, além desta introdução. No próximo tópico, abordaremos a trajetória das proposições normativas que tramitam sobre o assunto no Congresso Nacional para avaliar os estágios de adiamento e até interdição da sua deliberação, no mínimo, há dezoito anos. No terceiro capítulo, exploraremos o Acórdão TCU n. 1084/2018 – Plenário, o qual resultou de auditoria demandada pelo Senado<sup>6</sup> para avaliar a trajetória da dívida pública interna da União. Desde já, importa antecipar como alerta – para o debate aqui proposto – a seguinte conclusão do TCU sobre os limites para a dívida federal:

(...) informar ao Presidente do Senado Federal que a não edição da Lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição da República, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais;

Em sede de considerações finais, examinaremos a falta de fixação dos citados limites em face das repercussões de tal omissão normativa para a (in)efetividade das demais balizas constitucionais e legais que regem as finanças públicas no nosso país.

---

<sup>6</sup> Auditoria realizada em atendimento à solicitação do Congresso Nacional – SCN, por meio do qual o Senador Renan Calheiros, então presidente do Senado Federal, encaminhou o Requerimento 741/2016, aprovado pelo Plenário daquela Casa, com pedido de auditoria formulado pelo Senador Álvaro Dias, requerendo, com fundamento no art. 71, inciso IV da Constituição de 1988, que a Corte de Contas da União realizasse auditoria da dívida pública interna federal.

## 1. UMA LACUNA NORMATIVA SEVERA PARA O EQUILÍBRIO INTERTEMPORAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS: DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FIXADA CONSTITUCIONALMENTE À LRF

Quando se pauta o debate acerca do controle da dívida pública federal, sobrepõe-se a discricionariedade na sua gestão, porque – como já antevimos – seguem ausentes os limites que deveriam nortear o fluxo de novas contratações/emissões de títulos e mesmo o exame dos riscos sobre a rolagem da dívida já emitida. O impasse é majorado pela complexa interface entre as políticas fiscal, monetária, cambial e creditícia, que repercute – direta ou indiretamente – em *déficit* de transparência e motivação.

Trata-se de omissão legislativa em face das competências fixadas no texto originário da Constituição de 1988, mas não só. Até os presentes dias, subsiste lacuna normativa no implemento da própria ideia de gestão fiscal responsável que informa a Lei Complementar n. 101/2000, notadamente em seu art. 30.

Nesse sentido, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO (BRASIL, 2005), em seu Levantamento de Problemas e Sugestões para fins de reforma orçamentária, já havia detectado a falta de regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto à criação do Conselho de Gestão Fiscal (CGF) e quanto à definição de limites do endividamento da União, porque os limites para a dívida consolidada de Estados e Municípios restaram fixados na Resolução n. 40/2001 do Senado Federal.

Afonso (2004, p. 9) chega a dizer, no que se refere ao controle do endividamento e à instituição do CGF, que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma “lei incompleta”<sup>7</sup>, por mais paradoxal que possa parecer, se, comparativamente, for

---

<sup>7</sup> Para o autor em questão, “uma leitura restrita da LRF buscando as matérias em que há remissão direta para regulamentação posterior identificará poucos casos. Um é o da composição e o funcionamento de um conselho nacional de gestão fiscal a ser regulado por lei ordinária federal (aliás, sua criação já é prevista na própria LRF embora nunca seja impossível ser instalado sem aquelas definições). Outro caso é o da fixação dos limites ao endividamento público, seja pelo Senado Federal (em verdade, tal competência é atribuída àquela Casa pela própria Constituição, se limitando a LRF a regular a forma como são definidos os limites e, especialmente, tratados os casos em que são ultrapassados), seja pelo Congresso – no caso específico da dívida mobiliária federal, que, de novo, a própria Constituição prevê que o limite seja dado por lei ordinária federal. O comedimento nas remissões para regulamentação posterior foi motivado basicamente pela preocupação dos congressistas com a questão federativa, ou seja, devendo a LRF ser aplicada igualmente à União como também a cada um dos Estados e dos Municípios, quanto menos matéria dependesse de atos posteriores, que forçosamente precisariam ser federais, melhor seriam resguardados os interesses dos outros governos. Entretanto, contrastando

observado o conjunto de procedimentos e controles detalhados que ali foram fixados em relação a diversos outros temas (como, por exemplo, renúncia de receita, despesas obrigatórias de caráter continuado e gastos com pessoal).

A falta de regulamentação dos limites para a dívida consolidada e mobiliária – que em muito antecede o texto da LRF, porquanto já exigida pela CF/1988 – tem se configurado em verdadeira inconstitucionalidade por omissão. A omissão não é propriamente na iniciativa do envio das proposições de que tratam os arts. 48, XIV e 52, VI da Constituição. A bem da verdade, o que tem havido é uma verdadeira interdição no debate parlamentar sobre os aludidos projetos.

A Comissão Mista de Orçamento (BRASIL, 2005), preocupada em sanar tal omissão, sugeriu que fosse agilizada a apreciação, pelo Senado Federal, da Mensagem do Executivo n. 154<sup>8</sup>, de 08 de agosto de 2000 (doravante chamada apenas de MSF n. 154/2000<sup>9</sup>), para que, assim, fossem fixados os limites de dívida consolidada da União, tal como dispõe o art. 52, VI da Constituição. Também apontou haver atraso questionável na tramitação do PL n. 3.431, de 2000, que trata dos limites para a dívida mobiliária da União, em conformidade com o disposto no art. 48, XIV da CR/1988. A título de concluir a regulamentação da LRF, a CMO (BRASIL, 2005) ainda suscitou ser necessário dar continuidade à tramitação do PL n. 3.744, de 2000, que cria o Conselho de Gestão Fiscal, na forma do art. 67 da LRF, de modo a estabelecer o papel do Conselho para que ele pudesse eficazmente atacar os problemas de gestão fiscal em todas as esferas.

---

com a celeridade que marcou a tramitação do projeto da LRF, e apesar de existirem projetos de lei do Executivo para cada uma das matérias antes citadas, apenas um item foi aprovado: a imposição de limites ao endividamento estadual e municipal pelo Senado Federal, ao final de 2001.” (AFONSO, 2004, p. 9).

<sup>8</sup> A Exposição de Motivos – que acompanha a Mensagem recebida pelo Plenário do Senado, em 08/08/2000, como MSF n. 154 – foi elaborada pelos Ministros Martus Tavares (do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) e Pedro Sampaio Malan (do Ministério da Fazenda).

<sup>9</sup> A proposição foi encaminhada pelo Executivo, em 03/08/2000, sob a forma de Mensagem ao Senado Federal – originariamente identificada pelo número MSG 01069/2000. Depois de recebida pelo plenário do Senado, em 08/08/2000, tornou-se a MSF n. 154. Em 18/10/2000, a Presidência do Senado determinou a autuação da proposição em dois processos autônomos: enquanto a Mensagem n. 154-A/2000, refere-se à proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados, Distrito Federal e Municípios; a Mensagem n. 154/2000 refere-se à proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União. Em 20/12/2001, é aprovada a MSF n. 154-A/2000, da qual resultou a Resolução n. 40, publicada em 21/12/2001, para tratar apenas da dívida consolidada de Estados, Distrito Federal e Municípios. A proposta de limite para a dívida consolidada da União ainda se encontra em tramitação no Senado.

Tamanha a relevância do controle do endividamento público que nosso constituinte originário previu também prazo para realização de auditoria com vistas ao “*exame analítico e pericial sobre atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro*” no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se manifestar nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 59 (ainda pendente de julgamento).

Por oportuno, importa lembrar que, no dia 04/06/2018, foi proferida sentença pelo juízo da 14ª Vara Federal do Distrito Federal, nos autos da Ação Civil Pública n. 1005935-28.2017.4.01.3400, com determinação à União, por meio do Congresso Nacional, para que criasse e instaurasse – no prazo máximo de 30 (trinta) dias – comissão mista com poderes de comissão parlamentar de inquérito, para dar cumprimento ao aludido art. 26 do ADCT.

Também foi determinado que, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fosse promovido o exame analítico e pericial do processo de endividamento brasileiro. Não obstante o relevante debate ensejado, fato é que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região acatou recurso da Advocacia Geral da União e sustou, no dia seguinte (05/07), os efeitos da decisão de 1ª instância, por entender violado o princípio da separação de poderes, notadamente o art. 58, § 3º da Constituição.

Para Afonso (2004, p. 4), “*há muito que se fazer ainda no campo legislativo, e a agenda está completamente travada*”. Os motivos que levam a isso, ainda de acordo com Afonso (2004, p. 3), envolvem movimento deliberado do Poder Executivo federal que radicaliza o “discurso de considerar imutável, não apenas a LRF, como qualquer regra fiscal vigente (quanto mais se o objeto da discussão for a rolagem das dívidas pelo Tesouro Nacional), e isso mesmo no caso de normas subordinadas àquela lei e que não confrontem com ela”.

A evidência de que essa premissa não passa, de fato, de discurso retórico, reside na proposição pelo Executivo federal da Proposta de Emenda à Constituição 241, em 2016, convertida no mesmo ano, em interstício de exatos seis meses, na Emenda Constitucional n. 95, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal brasileiro, com o estabelecimento de limites individualizados para as despesas primárias, em cada exercício financeiro.

Por meio da referida Emenda, o Poder Executivo federal, inclusive, passa a ter limite de despesas, ainda que sem o devido e constitucionalmente exigido limite de endividamento, o que, não obstante o papel da estipulação de um limite de gastos para o (re)equilíbrio dos cofres públicos, não deixa de ser uma espécie de contrassenso.

Para não incorreremos no erro de dizer que o endividamento público federal não está sujeito a qualquer espécie de barreira interna, destacamos que a regra de

ouro (inscrita no artigo 167, inciso III da CF/1988<sup>10</sup>) opera como entrave legal ao seu incessante crescimento. A norma proíbe que o montante de operações de crédito – em outras palavras, de ingressos financeiros por meio de endividamento – ultrapasse o volume das despesas de capital, nas quais se incluem investimentos, inversões financeiras e a amortização das próprias dívidas.

A regra de ouro, por ser autoaplicável, diferentemente dos limites da dívida, não comporta escape. Ocorre que o próprio dispositivo excepciona a regra para autorizações por créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, mediante aprovação por maioria absoluta do Congresso<sup>11</sup>, bem como constitui a imposição de seletividade às operações creditícias, mas não fixou, especificamente, uma limitação quantitativa, como impõe a Constituição e ratifica a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Passados dezenove anos desde a promulgação da LRF e vivendo o país uma crise fiscal tão severa (haja vista o próprio marco dado pela Emenda 95/2016), reputamos deveras parcial e insustentável – no âmbito do Estado Democrático de Direito – a radicalização do discurso de que a LRF é parâmetro normativo pronto e acabado (verdadeiro dogma supraconstitucional), o que a tornaria simbolicamente “imutável” na fala governamental. A discursividade democrática tem diante de si o desafio de romper tal interdição e, desse modo, obrigar o Parlamento a cumprir seu dever de promover as regulamentações que ainda se fazem necessárias, assim como a esfera pública poderá conclamá-lo a realizar eventuais alterações que visem aprimorar a lei ao longo do tempo.

Se se levar em conta a temática do controle do endividamento público, perceber-se-á que falta regulamentação e essa espécie de “ausência seletiva”<sup>12</sup> de re-

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, destaca-se análise realizada por Afonso e publicada no Poder 360: <<https://www.poder360.com.br/opiniaoeconomia/regra-de-ouro-e-unico-controle-transparente-da-divida-diz-jose-roberto-afonso/>>.

<sup>11</sup> Sobre a exceção Constitucional à regra de ouro, Afonso (2018) analisa que: “Essa válvula contempla a hipótese de que podem ocorrer situações excepcionais e não antecipadas – como numa calamidade ou grande recessão. Ou, simplesmente, um desequilíbrio orçamentário estrutural, circunstancia que exigirá do governo a confissão de que não consegue arrecadar de forma permanente o montante suficiente para atender seus gastos duradouros. Essa confissão despertaria um debate parlamentar e mesmo popular em torno das razões para o tão grave desequilíbrio e das soluções possíveis para que essa situação não voltasse a se repetir. Em suma, dentro da adversidade teríamos pelo menos a presença do fator benigno da transparência”.

<sup>12</sup> A esse respeito, Afonso (2004, p. 9-10) observa que “Nada [há que] justifique que o ente mais importante da Federação, o que sempre teve a maior dívida, não esteja sujeito a nenhum limite. De início, havia o temor de se questionar a fixação de um limite para o governo federal acima dos governos subnacionais, mas ninguém questiona essa diferença, que é facilmente explicada

gulamentação – porquanto referida apenas aos limites que regeriam a dívida pública do governo federal – tanto é inconstitucional, como causadora de severa falta de transparência.

Nesse contexto, e no tocante à dívida consolidada, o Presidente da República encaminhou ao Senado, em 08 de agosto de 2000, a Mensagem n. 154, de 2000 (na origem n. 1.069/2000), contendo suas propostas. Mas essa foi desdobrada em dois projetos. A chamada proposta n. 154-A, referente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, prosperou, originando a Resolução do Senado Federal n. 40/2001. Já a n. 154 (ora convertida em PRS 84/2007) não foi até hoje sequer apreciada pelo Plenário daquela Casa.

Referida proposta estabelecia a aplicação de limite imediato à dívida consolidada líquida da União, no importe de três inteiros e cinco décimos vezes a receita corrente líquida (art. 3º).

O texto atual – derivado da Subemenda n. 1 – CEDN à Emenda n. 1 – Plen –, por sua vez, propõe limite de quatro vezes a receita corrente líquida para a dívida consolidada da União (art. 3º, I), e duas vezes para a dívida consolidada líquida (art. 3º, II), a partir do décimo sexto exercício financeiro após a publicação do normativo (art. 3º, *caput*). Até lá, seriam observadas regras de transição, de

---

pelo fato daquele governo ter um estoque de dívida superior ao dos demais. (...) Além disso, é importante lembrar que a dívida mobiliária federal não é controlada pelo Senado e sim por lei ordinária, que, se aprovada, poderia dar mais credibilidade a sua gestão e maior racionalidade ao tratamento de seu serviço no âmbito do orçamento federal. É triste que nenhuma dessas propostas [de limite de dívida consolidada e mobiliária, respectivamente, inscritas na MSF n. 154/2000 e no PL n. 3.431/2000] sequer tenha sido apreciada em caráter preliminar pelo Congresso Nacional e que os governos nunca tenham manifestado nenhum interesse na matéria. Só nos últimos dias, começaram a surgir notícias reclamando, justamente, da discriminação federativa de que limites e condições sejam impostas as esferas inferiores de governo, mas nenhuma delas seja aplicada à esfera central. Talvez, ao levantar a bandeira da questão federativa, a matéria volte à agenda nacional, embora o ideal é que a motivação fosse mais fiscal ou econômica, pois, num clímax (crescente) de conflitos entre entes federados, sempre haverá o perigo de se defender o mesmo nível de controle para os diferentes governos. (...) Alguns itens da lei têm sido solenemente ignorados. O Presidente da República – a quem a Constituição delega a competência exclusiva para propor ao Senado a fixação ou a alteração do limite da dívida consolidada –, segundo o § 5º do art. 30 da LRF, deveria se manifestar anualmente sobre a manutenção ou a proposição de mudanças nos limites e nas condições aplicadas à dívida consolidada. Isso nunca foi feito. Do mesmo modo, o art. 66 da LRF determina que sejam duplicados os prazos para enquadramento nos limites no caso de baixo crescimento econômico, definido como uma taxa anualizada do PIB abaixo de 1%, tendo o IBGE acusado essa situação mais de uma vez nos últimos anos (...), e, ao que se tem notícia, nenhuma providência prevista na lei foi adotada.”

modo que os excedentes verificados no ano subsequente ao da publicação fossem tomados como parâmetro e reduzidos, no mínimo, na proporção de um quinze avos a cada exercício, pelo período dos primeiros quinze anos de vigência (art. 4º, inciso I), até se chegar ao limite objetivado.

Atualmente, o PRS 84/2007, apelidado de Agenda Brasil 2015, encontra-se estagnado no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos desde referido ano – quando seu andamento foi retomado após longo período de inatividade iniciado em 2007 e culminando em seu arquivamento em 2014 –, em que pese ter sido apresentado relatório legislativo favorável ao projeto desde novembro de 2015<sup>13</sup>.

Não bastasse a ausência de perspectivas no que tange à dívida consolidada, a situação da limitação da dívida mobiliária consegue ser ainda pior. O projeto de lei<sup>14</sup> enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, também no início de agosto de 2000, conforme mandamento da LRF, nem a esse ponto chegou: foi igualmente arquivado no Senado no final de dezembro de 2014 e nunca retomado, portanto, sequer tramita atualmente no Congresso.

A previsão originalmente advinda do Executivo estipulava limite de 6,5 vezes (ou 650%) da receita corrente líquida (art. 2º). Paralelamente, foi ainda apresentado, em 2007, o Projeto de Lei do Senado n. 567, estabelecendo montante máximo para a dívida mobiliária da União em valor 150% inferior, qual seja de 5 vezes (ou 500%) a receita corrente líquida (RCL) (art. 1º)<sup>15</sup>. Tramitando em conjunto, esse segundo, por sua vez, também foi arquivado – em que pese ser um projeto de iniciativa exclusiva do Presidente de República, que, por si só, não deveria autorizar seu arquivamento como ocorre com projetos de parlamentares que não tiveram mandato renovado.

Fora isso, os projetos em torno da LRF no Legislativo são concentrados em sua flexibilização. É o caso típico do PLP 151/2000 que pretende permitir a fixação de limites de despesas diferenciados entre regiões, e, dentre seus anexos, no tocante ao artigo 30, o PLP 411/2008, que propõe que seja acrescido §8º prevenindo a possibilidade de se exceder os limites impostos em 10% quando entendido, pelo Conselho de Gestão Fiscal, que a taxa de retorno social dos novos projetos

---

<sup>13</sup> A tramitação do projeto enviado em 2000, logo após a edição da LRF, ora numerado como PRS 84/2007, pode ser acompanhada em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83503>>. Na atual legislatura do Senado foi nomeado novo relator, o Senador José Serra, que chegou a tentar retomar a tramitação da proposta, mas esbarrou novamente na resistência do Executivo e no desinteresse dos demais Senadores, bem assim dos demais atores políticos e econômicos.

<sup>14</sup> Tratava-se do PL n. 3431/2000 na Câmara, que fora renumerado como PLC 54/2009 no Senado.

<sup>15</sup> O PLS n. 567/2007 foi apresentado em 26.09.2007 pelo Senador Marconi Perillo (PSDB/GO).

a serem financiados a partir do “excesso” for superior à taxa de longo prazo – TLP<sup>16</sup>. Ora, a previsão, caso aprovada, só se aplicaria de imediato aos entes que têm limite definido e, em que pese a necessidade de cumprimento dos incisos I e II do mesmo artigo 30, as tentativas de “suavização” dos limites já impostos recebem mais atenção do que o estabelecimento dos faltantes.

Assim, como se responsabilidade fiscal fosse um regime jurídico a ser integralmente regulamentado e exigível somente para os entes subnacionais, o ultimato dado pela LC 101/2000 não alcançou seu desiderato em relação à União. Desde então, dezenove anos se passaram e a mora legislativa acerca do regime jurídico da dívida pública federal ganhou contornos dramáticos e não cobertos pelo marco sabidamente transitório, precário e excepcional do controle de expansão do gasto primário federal ditado pela Emenda 95/2016. Na maioria dos países<sup>17</sup> que adotam alguma forma de controle de despesa, esse é acompanhado e complementa o controle da dívida.

## **2. CONTROLE EXTERNO E DIAGNÓSTICO DA FALTA DE LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO ACÓRDÃO TCU N. 1084/2018 – PLENÁRIO**

O Acórdão TCU n. 1084/2018 trata-se do maior esforço sistemático de levantamento da trajetória da dívida pública federal feito pelo controle externo no marco constitucional vigente, que decorreu, por seu turno, do processo TC 033.619/2016-6.

Até então, havia auditorias operacionais situadas temporal e materialmente em determinados aspectos. Exemplificam tais iniciativas o exame das garantias e contragarantias no TC 003.365/2017-4; o exame da evolução da dívida interna federal entre 2011 e 2014 no TC 011.919/2015-9; a relação entre Tesouro e Banco Central nos termos da Lei 11.803/2008, tal como debatida no Acórdão 1259/2011 e a avaliação das operações com títulos públicos realizadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES sobre os custos da dívida mobiliária federal no TC 007.722/2015-0.

Some-se a isso o saldo de fiscalizações realizadas sobre riscos incidentes no refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais (como, por exemplo, os Acór-

---

<sup>16</sup> O acompanhamento e texto do Projeto são encontrados em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=411419>>.

<sup>17</sup> Como pertinentemente avaliam SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina; WEBER, Anke. *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper. WP/12/187, July 2012.

dãos 315, 316 e 317/2007, 1.948/2008, 2.186/2013 e 806/2014-TCU-Plenário, bem como Acórdão 2.525/2008-TCU-2ª Câmara).

Já no TC 028.192/2014-1 (donde resultou o Acórdão 1798/2015), a Corte de Contas da União promoveu análise detida dos seguintes riscos relacionados à dívida pública:

- R1 – risco de irregularidade e ineficiência causada pelos repasses ao BNDES;
- R2 – risco de aumento do endividamento em decorrência do excesso de empréstimos ao setor elétrico;
- R3 – risco de liquidez em decorrência do curto prazo médio de maturação da dívida;
- R4 – risco de sustentabilidade provocada pelo alto custo do serviço da dívida;
- R5 – risco de liquidez causado pela grande concentração de títulos com vencimento em ‘cabeça’ de trimestre (janeiro, abril, julho, outubro);
- R6 – risco de impacto financeiro relevante causado por falhas na apropriação e na gestão de passivos contingentes;
- R7 – risco de transparência devido à falta de consolidação e quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de ‘esqueletos’ da dívida que, se somados, podem impactar a dívida total;
- R8 – risco de sustentabilidade e de crédito pela falta de superávit primário suficiente para diminuir a proporção dívida bruta/PIB.

Todo esse histórico processual denota a complexidade da matéria, sobretudo porque ainda não há balizas jurídicas minimamente sedimentadas em diplomas normativos hígidos para conter a discricionariedade dos gestores públicos no manejo do endividamento público. Aqui a liberdade decisória é reclamada como imperativo de governabilidade, exatamente porque a dívida pública tem sido usualmente empregada como válvula de escape para equacionar as interfaces entre as políticas fiscal, monetária, cambial e creditícia desde a estabilização da moeda a partir do Plano Real em 1994.

Nesse contexto, vale lembrar que a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União na dívida pública interna federal atendeu a uma formal solicitação do Senado e se desenvolveu ao longo dos seguintes quesitos de investigação trazidos pelo Requerimento 741/2016, formulado pelo Senador Álvaro Dias e aprovado pelo Plenário dessa Casa Legislativa:

- i) considerando que nos últimos doze anos a dívida bruta interna da União cresceu aproximadamente R\$ 2 trilhões, fundamental a realização de auditoria para conhecer a evolução dessa dívida, especialmente nos últimos doze anos;
- ii) identificar o estoque da dívida bruta interna da União, juntamente com os detentores da totalidade dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Na-

cional nos últimos doze anos, inclusive os que estão em poder do Banco Central e que são repassados ao mercado por meio das Operações de Mercado Aberto;

iii) identificar o objetivo que fundamentou a emissão dos títulos, bem como aferir se as destinações dos recursos corresponderam aos objetivos que fundamentaram a contratação de mais dívida;

iv) dos R\$ 2 trilhões incorporados à dívida bruta interna da União nos últimos doze anos, verificar o que foi direcionado para investimentos no Brasil pelo Governo Federal;

v) identificar quanto desse montante foi direcionado para pagar juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida bruta interna da União;

vi) verificar se os mecanismos de gestão da dívida bruta interna da União permitem a produção e disponibilização das informações acima mencionadas para a população brasileira de maneira simples e frequente;

vii) a administração da dívida bruta interna da União conta com o sistema de *dealers*. A “rolagem” da dívida ou refinanciamento não significa mera troca de títulos que estão vencendo por títulos com vencimento futuro. Em geral, trata-se de novas operações em novas condições, com nova taxa de juros e sujeitas ao pagamento de novas comissões. Identificar a diferença nas taxas de juros e valores de encargos aplicados às novas operações onde os *dealers* são os detentores dos títulos renegociados.

O acatamento da aludida solicitação do Senado pelo Tribunal de Contas da União foi feito no bojo do Acórdão TCU-Pleno n. 571/2017, em cujo relatório restou constatado que:

54. Em 2016, a União ultrapassou os parâmetros propostos, em 2000, ao Congresso Nacional para regulamentação dos limites das dívidas mobiliária federal e consolidada líquida, o que por si só justifica a realização da auditoria com o escopo apresentado pelo Senado Federal. De acordo com as informações constantes do Relatório de Gestão Fiscal da União referente ao 3º quadrimestre, a dívida mobiliária atingiu 676,13% *da RCL*, bem acima do limite de 650% proposto ao Congresso Nacional (Mensagem 1.070/2000, convertida no Projeto de Lei 3.431/2000). No que tange à dívida consolidada líquida federal, o seu saldo atingiu 353,18% *da RCL*, frente ao limite proposto de 350% por meio da Mensagem 154/2000, pendente de definição.

55. Embora não haja limites aprovados que possam justificar a exigência de medidas corretivas e responsabilização, o fato de os saldos dessas duas dívidas terem ultrapassado os parâmetros propostos inspira atenção redobrada e só reforça a necessidade de avaliar, mais detidamente, quais fatores contribuíram para esse resultado que não se pode reputar positivo.

56. A realidade, tal como posta até aqui, explica o interesse recorrente do Parlamento e da sociedade em acompanhar os números da dívida pública,

notadamente da dívida consolidada bruta e da dívida mobiliária federal, que atingiram os patamares de R\$ 4,9 trilhões e 4,6 trilhões no encerramento de 2016, respectivamente.

57. Dessa forma, revela-se oportuna a realização da auditoria requerida pelo Senado Federal para diagnosticar possível risco sistêmico em decorrência de fatores críticos que possam afetar as variáveis econômicas que impactam, direta ou indiretamente, a dívida pública interna, com todos os reflexos que isso pode acarretar na condução das políticas fiscal e monetária, assim como em que medida pode comprometer o alcance dos objetivos da política econômica nacional.

Com base em tais dados e questionamentos, o TCU conduziu a auditoria da dívida pública interna federal, relativa ao período de 2000 a 2017, de modo a abranger o interstício de vigência da LRF, tomando – como referência de análise – as seguintes variáveis, consideradas como alguns dos “*principais fatores determinantes da evolução da dívida pública federal*”:

- i) custo da dívida;
- ii) variação cambial;
- iii) operações compromissadas;
- iv) resultado fiscal (*deficits* primário e nominal);
- v) crescimento do Produto Interno Bruto (PIB);
- vi) custo de manutenção das reservas internacionais;
- vii) empréstimos a bancos oficiais mediante emissão direta de títulos públicos;
- viii) alterações legislativas com vistas a promover refinanciamentos sucessivos das dívidas dos entes subnacionais com a União;
- ix) crescente judicialização da política fiscal.

Dentre tantos dados e elementos de análise levantados, merece nosso destaque, em especial, a constatação feita pela auditoria do TCU sobre a trajetória contínua de crescimento – e, por isso, em tese insustentável – da dívida consolidada líquida da União, que passou de 170% da receita corrente líquida (RCL) em 2013 para 418,75% ao final do 3º quadrimestre de 2017:

Motivo de preocupação, por outro lado, deve ser a trajetória da DLSP, a partir de 2014, com a produção de *deficits* primários.

Não é por outra razão que a dívida consolidada líquida (DCL) da União, cuja proposta de limite encaminhada ainda tramita no Senado, passou de 170% da receita corrente líquida federal (RCL) em 2013 para 359,42% em 2016, contra o parâmetro-limite de 350% da RCL proposto. O referido indicador atingiu 377,12% da RCL em abril, 400,96% em agosto de 2017, podendo atingir maior valor da série história ao final do 3º quadrimestre de

2017, 418,75 %, segundo dados publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal da União e do Portal Tesouro Transparente.

Muito embora ainda não exista formalmente a baliza normativa do limite de dívida consolidada para fins de acompanhamento e controle, é necessário debater a trajetória de crescimento registrada pelo TCU no estoque da dívida consolidada líquida em face da receita corrente líquida. O parâmetro referencial de endividamento para 2013 chegou a crescer quase 2,5 vezes na sua projeção apontada para 2017. Eis o fundamento que permitiu ao relator Ministro Aroldo Cedraz concluir seu voto – nesse especial aspecto – no seguinte sentido:

Então, faz-se necessário, até mesmo para possibilitar um acompanhamento contínuo dos órgãos de controle e da sociedade, que seja definido um limite para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União.

Por esse motivo, entendo acertada e acolho, em razão das competências constitucionais estabelecidas, a proposta da unidade técnica para que se informe ao Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal, que a não edição da lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição da República, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais.

Interessante notar que grande parte das auditorias realizadas pela corte de contas federal ocuparam-se de apontar riscos, precisamente porque não tinha como promover plenamente sua atribuição de controle, nos moldes do art. 59 da LRF, para o acompanhamento do endividamento público da União. Daí decorre, por conseguinte, um significativo déficit de transparência e motivação nas estratégias macroeconômicas que impactaram a trajetória da dívida pública desde a edição da Lei Complementar n. 101/2000.

O resultado final desse processo no âmbito do TCU não deixa de ser, sobretudo, um diagnóstico da inconstitucionalidade por omissão quanto à falta de fixação dos limites de dívida consolidada e mobiliária da União, como depreendemos da leitura do item 9.2 do dispositivo, abaixo transcrito, do Acórdão n. 1084/2018-Pleno:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no

art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, nos arts. 43, inciso I, e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 232, inciso III, e 250 do Regimento Interno-TCU e art. 4º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Resolução-TCU 215/2008, em: 9.1. encaminhar cópia desta deliberação ao Exmo. Sr. Senador da República Álvaro Dias, autor do Requerimento 741/2016, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, e à Presidência do Senado Federal;

9.2. informar ao Presidente do Senado Federal que *a não edição da Lei prevista no art. 48, inciso XIV, e da Resolução de que trata o art. 52, inciso VI, ambos da Constituição da República, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da Federação, comprometendo, notadamente, a efetividade do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União com base no art. 59, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais;*

9.3. dar ciência desta decisão à Presidência da Câmara dos Deputados; da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) ; das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) ; às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) ; ao ministro da Fazenda; ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República; à Secretaria do Tesouro Nacional; à Secretaria de Orçamento Federal; ao Banco Central do Brasil; ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ; e à Subprocuradora-Geral da República titular da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República;

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a possibilidade de desenvolver, por meio de projeto específico no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – com apoio de outras unidades do Tribunal –, *ferramenta tecnológica para o acompanhamento e controle sistematizado dos leilões de títulos públicos, com vistas a ampliar a capacidade de atuação desta Corte de Contas no controle da dívida mobiliária, que constitui o principal componente da dívida pública federal, medida em consonância com a diretriz constante do item 7 do Voto proferido para o Acórdão 571/2017-TCU-Plenário, e que também se insere no contexto da determinação do item 9.1 do Acórdão 1.798/2015-TCU-Plenário;*

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, à época do monitoramento da presente deliberação, desenvolva e aplique testes substantivos com objetivo de avaliar a validade e a fidedignidade das informações relativas a dívida pública;

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria específica com o intuito de avaliar a eficiência e a transparência do mecanis-

mo de dealers dos títulos do tesouro brasileiro, com a realização de testes substantivos estatísticos ou, preferencialmente, utilizando ferramentas de análise de dados e inteligência artificial, que possam, efetivamente, *identificar operações ou grupos de operações eventualmente fora do padrão*;

9.7. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, um *plano de trabalho e o correspondente cronograma com proposta de solução, visando disponibilizar o registro eletrônico centralizado, com informações dos entes das três esferas, conforme previsto no art. 32, § 4º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 27 da Resolução do Senado Federal 43/2001*, cujo monitoramento ocorrerá no TC 021.946/2014-0;

9.8. determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizem *estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional*;

9.9. recomendar ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como nas definições dos artigos 29 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 25, inciso I, do Decreto 9.292, de 23 de fevereiro de 2018, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresentem *plano de trabalho e o correspondente cronograma com proposta de solução, visando disponibilizar plataforma digital para a negociação de títulos públicos e realização de operações compromissadas, contendo, ainda, o planejamento de módulos de controle e acompanhamento, utilizando-se de ferramentas tecnológicas, a exemplo de análise de dados e inteligência artificial, para prever e evitar operações irregulares e antieconômicas com uso desses recursos*;

9.10. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, de informativos e de sumários executivos, e da página do sítio do Tribunal na internet, dos resultados deste trabalho de fiscalização, em especial, da ferramenta tecnológica para o acompanhamento e controle sistematizado da dívida.

9.11. considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos incisos I e II, *c/c* § 1º, do art. 17 da Resolução-TCU 215/2008. (destaques nossos)

Depreendemos da leitura do Acórdão 1084/2018 que o TCU reconheceu faltar lastro normativo para o melhor desempenho da sua função de fiscalizar o processo de endividamento público pela União e isso não é uma constatação discreta para o sistema de controle externo. Trata-se de fragilidade nuclear ao exame da sustentabilidade e responsabilidade intertemporal das finanças públicas, bem como revela disparidade federativa que frustra a capacidade de o pacto constitu-

cional de 1988 cumprir seus ditames fundamentais por meio da adequada gestão dos escassos recursos públicos.

Para além do debate tópico sobre a realização (ou não) de auditorias específicas, nenhuma evolução houve, contudo, na limitação da dívida pública da União ao longo das três décadas de vigência do nosso ordenamento constitucional. A exceção foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, regular conceitos e modelo de controle da dívida, mas, na prática, sua eficácia até hoje se limita aos governos estaduais e municipais.

### **À GUIA DE CONCLUSÃO: INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO DA FALTA DE LIMITES PARA A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL**

Nossa conclusão sobre a inconstitucionalidade da mora legislativa na edição dos limites das dívidas consolidada e mobiliária federal está acompanhada por recentes abordagens pelos professores José Mauricio Conti e Fernando Scaff.<sup>18</sup>

Não há mais como adiar, até porque a Constituição de 1967 já previa<sup>19</sup> a limitação de dívida, mas apenas de Estados e Municípios. A Assembleia Constituinte de 1987-88 inovou ao estender para a União a imposição de limites globais para sua dívida consolidada, por competência atribuída exclusivamente ao Senado em sede de resolução (art. 52, VI); assim como determinou ineditamente a fixação de limites específicos para moeda e dívida mobiliária federal, por lei ordinária (art. 48, XIV).

A omissão em comento ganha contornos graves diante do contexto fático-normativo, segundo o qual, por meio do art. 30, incisos I e II da LRF, o próprio legislador se comprometera em pautar prazo máximo de noventa dias para que a matéria chegasse ao Congresso Nacional, por meio de iniciativa presidencial.

A rigor, para as finanças públicas, nenhuma agenda é mais premente para a plena recuperação do regime de responsabilidade fiscal dado pela Lei Comple-

---

<sup>18</sup> A mesma tese foi defendida na coluna “Contas à Vista”, do portal Conjur, pelos Professores de Direito Financeiro da USP José Mauricio Conti em <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financieiro-dilema-divida-publica>> e Fernando Facury Scaff em <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-28/contas-vista-tributo-doi-bolso-divida-publica-sufocar-novas-geracoes>>, além de pelos autores deste trabalho, em uma versão preliminar, em <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>>.

O assunto também foi abordado nas já comentadas jornadas realizadas pelo Ministério Público Federal.

<sup>19</sup> Notadamente em seus artigos 13, VII e 69, §2º, alínea “a”, da Constituição.

mentar n. 101/2000 e para o equilíbrio constitucionalmente adequado das contas públicas do que a fixação de limites intertemporal e motivadamente flexíveis para a dívida pública da União.

A inconstitucionalidade da seletiva mora legislativa que nega a edição de limites apenas à dívida pública federal (mobiliária e consolidada) é evidente, sobretudo à luz das cláusulas pétreas nucleares que amparam o pacto federativo e o regime democrático, na medida em que, sem a regulamentação dos limites de endividamento da União, não é possível haver federalismo fiscal equitativo e debate efetivamente democrático acerca das leis do ciclo orçamentário. Daí porque se tornam incipientes e tortas as tarefas de o governo federal acompanhar e tentar controlar as dívidas Estaduais e Municipais quando exige deles algo a que a União se nega a submeter-se.

Se a matéria de fato é incontroversa quanto à ausência de regulamentação dos limites de dívida federal, também pacífica é a apreensão acerca do instrumento hábil à impugnação da sua inconstitucionalidade. Lembramos, por oportuno, que é firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do controle de omissões lesivas à integridade do ordenamento vigente, a exemplo da síntese elaborada por seu decano, Ministro Celso de Mello:

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (...) A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

No mérito do que temos debatido, a inércia gera efeitos fiscalmente graves ao longo do tempo e reiteramos que, se os limites de endividamento da União não fossem entendidos como necessários e prementes, o constituinte originário não teria se ocupado de definir competência específica, com todas as suas particularidades. O inciso II do artigo 48, por exemplo, já trazia a competência do Congresso Nacional para dispor sobre dívida pública, em termos gerais. Ainda assim, o inciso XIV se ocupou com a especificação da competência sobre “*montante da*

*dívida mobiliária federal*”, bem como o artigo 52 trouxe competência diferenciada para o Senado – desde que respeitada a iniciativa privativa do Presidente da República para a apresentação da proposta – fixar o limite global do “*montante da dívida consolidada da União*”.

Vale lembrar, a propósito, que nossa Constituição faz referência<sup>20</sup> ao longo de seu texto, por duas vezes, aos “*limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal*”, para equalizar – tanto quanto possível – a sua exigibilidade plena ao pagamento intertemporalmente diferido dos precatórios, tal como fora definido pela Emenda n. 94/2016. É o que se pode ler no artigo 100, §19, do texto permanente da CF, e no artigo 101, §2º, inciso III, do ADCT.

Ora, a omissão legislativa em comento implica, inegavelmente, a insuficiência do parâmetro de controle<sup>21</sup> para a dívida pública federal. Daí porque retomamos a perspectiva de que a inconstitucionalidade por omissão, na forma do art. 103, §2º, da Constituição, e do artigo 12-H, da Lei n. 9.868/99 (acrescentado pela Lei n. 12.063/2009), visa enfrentar e sanear as hipóteses em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais.

Ao nosso sentir, revela-se não só cabível, mas também premente, o ajuizamento de ação de inconstitucionalidade por omissão, junto ao Supremo Tribunal Federal, para que seja fulminada a inércia legiferante no que tange à fixação de limites da dívida pública federal e se obtenha do Poder Legislativo o regramento de sua competência.

Interessante rememorar que, na seara do endividamento público, são diversas as questões relativas à dívida dos Estados que chegaram à Suprema Corte, especialmente no que tange aos seus limites e à forma de pagamento daquelas contraídas junto à União<sup>22</sup>. Quanto aos limites da dívida federal, contudo, ainda não há qualquer pronunciamento do STF, tampouco qualquer provocação foi ajuizada ali nesse sentido.

---

<sup>20</sup> Sem prejuízo da remissão genérica ao regime jurídico das finanças públicas em lei complementar, no que se inclui o tratamento da dívida pública interna e externa a que se refere o art. 163, II da CF/88.

<sup>21</sup> Em rota de prejuízo até mesmo ao direito fundamental do cidadão de representar contra irregularidades na gestão dos recursos públicos (art. 5º, incisos XXXIV, “a” e LXXIII e artigo 74, §2º da Constituição)

<sup>22</sup> Como exemplo, citamos a ADI 2072 / RS, na qual foi debatido se criação do Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar comprometeria o limite da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, e o MS 34143 MC/DF, acerca da sistemática de atualização da dívida dos Estados para com a União.

Não seria essa a primeira omissão legislativa a ser declarada inconstitucional em matéria fiscal. Caso análogo de omissão inconstitucional foi reconhecido pelo STF na ADI 875/DF, referente à falta de parâmetros normativos que estabelecessem critérios impessoais e equitativos de distribuição e rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados. Nessa ação, o STF entendeu pela fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e omissão e declarou, no caso, omissão inconstitucional de caráter parcial.

Mais recentemente, em 30/11/2016, o STF declarou, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25, a *inertia deliberandi* do Congresso Nacional que, passados mais de dez anos da Emenda Constitucional n. 42/2003, não obedeceu ao comando do artigo 91 do ADCT, acerca da regulamentação de repasses da União aos Estados e Distrito Federal exportadores (mora legislativa na edição de lei complementar substitutiva à Lei Kandir).

Nesse caso, o Tribunal entendeu que a existência de critérios provisórios de repasse de recursos em face da desoneração das exportações (art. 91, §3º, ADCT) não pode ser tomada como escopo para que não sejam definidos os critérios definitivos. Diante de tal constatação, a Suprema Corte determinou que o Congresso Nacional deveria suprir a lacuna em questão no prazo de 12 meses, sob pena de, enquanto não o fizesse, o Tribunal de Contas da União estaria autorizado a definir – administrativamente – o montante a ser distribuído, observados os critérios do *caput* do artigo 91 do ADCT e as condições e entendimentos do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, no que tange à repartição entre os entes.

O caso dos repasses do artigo 91 do ADCT ainda não chegou a um desfecho, todavia, o assunto então “esquecido” voltou a figurar entre as matérias centrais do Legislativo Federal. No mais, a linha decisória inovadora da ADO 25 fortaleceu o papel do TCU como órgão autônomo de controle externo, que auxilia o Congresso Nacional, atribuindo-lhe força normativa subsidiária, já que, desde os anos 1960, exerce sem qualquer questionamento as funções de apuração de cotas e acompanhamento de liberações dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM), atualmente prevista no artigo 161 da CF/1988, *parágrafo único*, sem contar outras repartições.

Ao nosso sentir, a ausência de limites para as dívidas consolidada e mobiliária da União guarda possibilidade de controle nessa mesma direção, mormente diante da condição dada ao TCU, pelo artigo 59, §1º da LRF, de guardião capaz de monitorar concomitantemente os limites, riscos e metas fiscais, que resguardam o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Uma declaração do STF, no sentido de que o Senado e o Congresso inconstitucionalmente se omitem em exercer as competências que lhes foram delegadas para limitar a dívida pública federal, imporá a adoção de baliza pedagógica e

também exigirá a integralização do regime de responsabilidade fiscal pretendido desde 1988 e regulamentado na LC 101/2000.

Nossa convicção é de que democracia e federação exigem imposição de limites para a dívida da União, ainda que com trajetória decrescente (como no caso dos Estados e Municípios), sem prejuízo da previsão de diversos mecanismos adicionais de flexibilidade<sup>23</sup>, em acréscimo às inúmeras “válvulas de escape”<sup>24</sup> já definidas na LRF, para além das inúmeras mais que o legislativo tenta criar, conforme vislumbrado supra.

A dívida pública federal é o mais sensível termômetro das relações cada vez mais intrincadas e complexas entre instrumentos de política econômica: fiscal, monetária, cambial, e, depois da crise global de 2008, creditícia. Não se pode, a pretexto de evitar o “engessamento” dessa intrincada multipolaridade da política econômica, perder a oportunidade de aprendizado trazida pela depressão inédita no mercado doméstico.

É preciso abrir espaço para balizas de controle que assegurem não só a estabilização das expectativas face às limitações institucionais e normativas da política econômica, mas também o cumprimento dos ditames da nossa Constituição Cidadã em prol dos direitos fundamentais.

Por paradoxal que pareça, se tivermos maiores transparência e normatização acerca dos limites e na gestão da dívida pública federal, será proporcionalmente maior a capacidade governamental de conciliar flexibilidade na crise para, intertemporalmente<sup>25</sup>, assegurar solvência no conjunto das contas públicas da União.

---

<sup>23</sup> O PRS 84/2007 que se encontra em debate no Senado prevê, por exemplo, transição para o regime de limites para a dívida consolidada da União ao longo do prazo de 15 anos, com direito a mais 5 anos de *desajuste* (aumento do teto da dívida) e, depois, 10 anos de ajuste (redução)

<sup>24</sup> São exemplos de flexibilidade na gestão dos limites de dívida já antevistos pela LRF: (1) a possibilidade de o Presidente da República encaminhar ao Congresso, todos os anos, juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária, proposta de manutenção ou alteração dos limites de endividamento (art. 30, §5º); (2) em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República pode encaminhar ao Senado solicitação de revisão dos limites (art. 30, § 6º); (3) em caso de calamidade pública suspende-se a contagem de prazo para retorno da dívida ao limite (e, portanto, a proibição de novo endividamento e a obrigatoriedade de obter superávits primários necessários à recondução da dívida ao limite) (art. 65); (4) os prazos para ajustamento da dívida ao limite serão duplicados em caso de crescimento do PIB abaixo de 1% ao ano (art. 66, caput) e, por fim, (5) em caso de mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado, o prazo de recondução da dívida ao limite poderá ser ampliado em até 16 meses (art. 66, § 4º).

<sup>25</sup> Sobretudo à luz do dever de recondução aos limites dado pelo artigo 31 da LRF.

Com quase trinta e um anos de vigência, o desiderato constitucional de balizar a dívida pública federal – ainda que a LRF, há dezenove anos, tenha dado um ultimato de 90 dias para que o tema ingressasse na pauta de debates do Congresso – sofre um impasse político travestido de omissão supostamente discricionária.

A mora legislativa que aqui impugnamos como inconstitucional perpetua o *status quo* da Constituição de 1967 e, portanto, atribui ao federalismo o mesmo tratamento da ditadura militar: entes federados iguais com restrição fiscal desigual. O Congresso Nacional controla só os governos regionais e municipais, enquanto confere discricionariedade quase absoluta ao executivo federal. A consequência de tal impasse é um déficit democrático incomensurável, aliado à própria incoerência da União, que precisa exigir restrição de Estados e Municípios a qual não se submete.

Para mitigar grande parte desses conflitos, e em busca da máxima eficácia do nosso ordenamento constitucional no regime das finanças públicas, é que usamos propor abertamente a imperativa necessidade de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face da falta de limites para a dívida pública federal.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a Brazilian case-study. Texto para Discussão*. n. 1141. Brasília: IPEA, 2005.
- AFONSO, José Roberto. *Coluna Opinião: Regra de ouro é único controle transparente da dívida*, diz José Roberto Afonso. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaoeconomia/regra-de-ouro-e-unico-controle-transparente-da-divida-diz-jose-roberto-afonso/>. Acesso em: 23 de julho de 2018.
- AFONSO, José Roberto. *LRF: por que parou?* Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>. Acesso em: 15 de maio de 2018.
- ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- ATALIBA, Geraldo. Dívida Pública Estadual. *Revista de Direito Público*, ano XXI, n. 88, out/dez 1988.
- BALEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 16<sup>a</sup> ed., 2002.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Estatísticas fiscais*. Nota para a imprensa – 29.6.2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>. Acesso em 23 de julho de 2018.
- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Reforma Orçamentária*. Brasília: CMO, 2005. Mimeografado.

BRASIL. STF. ADO 25/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 30.11.2016, DJ 18.08.2017.

BRASIL. STF. ADI 875/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 24.02.2010, DJ 30.04.2010.

BRASIL. TCU. *Acórdão n. 1084/2018*. Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, julgamento em 16.05.2018, AC-1084-17/18-P.

BRASIL. TCU. *Acórdão n. 571/2017*. Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, julgamento em 29.03.2017, AC-0571-10/17-P.

BRASIL. TCU. *Acórdão n. 1798/2015*. Plenário, Min. José Múcio Monteiro, julgamento em 22.07.2015, AC-1798-29/15-P.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: um debate necessário. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri, SP: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 379-400.

CONTI, José Mauricio. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.) *Direito Tributário*. Estudos em homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, pp. 1077 a 1094.

CONTI, José Mauricio. *Contas à vista: Devo, não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>. Acesso em: 19 de julho de 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia – IBRE. *Economistas do Ibre contestam cálculo ‘pessimista’ do BC sobre dívida pública*. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811D8E34B9011D9CCBFDD1784C&contentId=8A7C82C55EC04CF10160BCF5735B7E65>. Acesso em 23 de julho de 2018.

GORDILLO, Agustín A. El contrato de credito externo. In: *Después de la reforma del Estado*. 2. ed. Tomo XI, cap. 4. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998. Disponível em [http://www.gordillo.com/pdf\\_desref/cap4.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_desref/cap4.pdf). Acesso em: 18 de julho de 2018.

GORDILLO, Agustín A. Emergencia residual em la deúda pública interna. In: *Después de la reforma del Estado*. 2. ed. Tomo XI, cap. 5. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998. Disponível em [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo11/secc5/despues5.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc5/despues5.pdf). Acesso em: 18 de julho de 2018.

HERMANN, Jennifer. *A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002)*. Cadernos Adenauer – Dilemas da Dívida, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 41-70, nov. 2002.

HERMANN, Jennifer. O “trade off” do crescimento no Brasil nos anos 1990-2000. *Econômica – Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 261-289, dez. 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times*, April 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>. Acesso em 23 de julho de 2018.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unicamp; Instituto de Economia; Ed. UNESP, 2002.

MENDONÇA, Mário Jorge; PIRES, Manoel Carlos de Castro; MEDRANO, Luiz Alberto. *Administração e sustentabilidade da dívida pública no Brasil: uma análise para o período 1995-2007*. Texto para Discussão IPEA n. 1342. Rio de Janeiro, julho de 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PÊGO FILHO, Bolívar; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)*. Brasília: IPEA, 2004. (Texto para discussão, 1007).

PINTO, Élide Graziane. *Controle da administração do endividamento público*. 2006. 432f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, UFMG, Belo Horizonte, 2006.

PINTO, Élide Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Khaled. *Contas à vista: É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>. Acesso em: 29 de janeiro de 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n.1. For do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, 2014. p. 34-47.

SCAFF, Fernando Facury. *Contas à vista: Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-28/contas-vista-tributo-doi-bolso-divida-publica-sufocar-novas-geracoes>. Acesso em: 19 de julho de 2018.

SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina; WEBER, Anke. *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules*. A New Dataset. IMF Working Paper. WP/12/187, July 2012.

# A REGRA DE OURO COMO LIMITE CONSTITUCIONAL AO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

**Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira**

Doutorando em Direito Financeiro (USP).  
Mestre em Direito (UFSC/SC). MBA em Gestão Pública (FGV).  
Especialista em Direito Público (UniProjeção/DF).  
Procurador Federal (AGU) e Professor de Direito  
Constitucional e Financeiro.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. A dívida pública no contexto da atividade financeira estatal – 2. A regra de ouro brasileira e sua disciplina normativa – 3. O debate sobre a relativização da regra de ouro no Brasil – 4. Dívida pública e regra de ouro: a vedação ao retrocesso – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO

Não é de hoje que o tema da dívida pública e sua gestão suscita intensos debates e ingressa na ordem do dia. O endividamento persiste, sendo um dos problemas cruciais para a administração das finanças públicas no Brasil. Apesar dos avanços perceptíveis na legislação pátria em matéria de regulação da dívida e a nova cultura de responsabilidade fiscal que tem germinado em tempos recentes, tem-se observado a paradoxal convivência de instrumentos de controle com elevados déficits correntes e um endividamento crescente. A dívida pública, que, em essência, constitui-se em peça fundamental ao Estado e fonte de potencial incremento do patrimônio público, fragiliza-se em suas premissas fundantes. Os efeitos negativos geralmente são associados à existência da dívida, porém, não se constituem em gravames inerentes à própria natureza do instituto, senão à deficiente gestão que historicamente dela tem sido feita.

A delimitação do presente tema resulta da observação de que a problemática ingressa no meio social revestida de importância singular, tornando-se imperiosa a análise responsável quanto ao endividamento público e seus limites. A rigor, o controle da dívida pública decorre da própria necessidade de preservar os princípios que sustentam a sua legitimação. Dentre os limites existentes no ordenamento pátrio, destaca-se a Regra de Ouro (art. 167, III, CF/88), para a qual se direciona o presente exame, sobretudo considerando a discussão que se renova diante das projeções negativas para o seu cumprimento. Nos últimos anos, de fato, apesar de formalmente respeitada, passou-se a observar expressiva deterioração na margem de recursos para o atendimento da Regra de Ouro, de onde surge o argumento, quase sempre desvinculado do exame qualitativo da dívida, voltado à atenuação da norma.

É nesse panorama que se buscará desenvolver a presente abordagem. De início, serão expostos os conceitos preliminares para o entendimento do tema e se verificará a real função da dívida pública no contexto da atividade financeira estatal. Na sequência, será evidenciada a disciplina normativa da Regra de Ouro no Brasil em seus pontos principais de discussão, em conjunto com a percepção sobre os eventuais entraves que a fragilizam. Adiante, enfrenta-se o debate a respeito dos limites ao endividamento previstos na referida norma, tendo por base a apresentação de dados que apontam para a iminente incapacidade de seu atendimento nos exercícios vindouros. Ao final, invoca-se a necessidade não só de refletir sobre o montante da dívida, mas a avaliação passa obrigatoriamente pelo reforço às premissas de responsabilização fiscal e endividamento sustentável, evitando-se o descontrole das contas públicas. Quanto aos aspectos metodológicos, o desenvolvimento da investigação se alinha à técnica de pesquisa bibliográfica, com método de abordagem crítico-indutiva e avaliação de dados qualitativa.

## 1. A DÍVIDA PÚBLICA NO CONTEXTO DA ATIVIDADE FINANCEIRA ESTATAL

Na busca pela consecução de seus fins, em especial a garantia do bem-estar comum e o regular funcionamento da sociedade, tornou-se incumbência do Estado, enquanto instituição político-social de modulação da coexistência humana, a permanente busca pelo atendimento das inúmeras necessidades públicas<sup>1</sup>, de onde surge, no exercício desse mister, o consequente desenvolvimento da atividade financeira estatal<sup>2</sup>. É nesse desiderato que se torna imperiosa a obtenção de recursos financeiros<sup>3</sup>, com os quais o Estado passa a se valer para honrar os compromissos constitucionais democraticamente firmados<sup>4</sup>. Tais recursos, normalmente, são provenientes do próprio incremento patrimonial estatal ou decorrentes dos cidadãos pela via tributária, mas nem sempre se mostram suficientes para responder integralmente aos anseios financeiros do Estado na mesma velocidade com que se fazem prementes, sendo necessário, não raro, recorrer a empréstimos perante terceiros, daí surgindo a opção pelo endividamento, quando oportuno ou inevitável no escopo de atuação estatal. Tem-se, assim, resultante do crédito público, a precisa noção de dívida pública como fonte alternativa de financiamento estatal para a realização das despesas que lhe são inerentes.

Em síntese, pode-se compreender a dívida pública como o conjunto de obrigações que decorre das operações de crédito em que o Estado obtém recursos financeiros por meio de empréstimos, com a promessa de pagamento futuro do principal acrescido de juros. Do outro lado da relação contratual, tem-se um terceiro que disponibiliza recursos ao Estado em troca da remuneração (juros) que essa operação tende a proporcionar no tempo. Desse modo, seja por meio de

---

<sup>1</sup> Regis Fernandes de Oliveira define necessidades públicas como “tudo aquilo que incumbe ao Estado prover em decorrência de uma decisão política inserida em norma jurídica” (OLIVEIRA, 2015, p. 179). E, ainda, Luigi Einaudi vê na satisfação delas a própria missão da economia política. Para leitura, cf. EINAUDI, 1948.

<sup>2</sup> Sobre a atividade financeira estatal, vale notar: “Cuando el Estado y los demás entes públicos obtienen y utilizan médios dinerarios para realizar las tareas que la colectividad Le encomenda están desarrollando uma actividad que tradicionalmente se conoce com el nobre de actividad financeira” (LAPATZA, 2010, p. 139).

<sup>3</sup> Se esta atribuição antes se ligava à requisição ou apossamento de bens, hoje o Estado substituiu tais processos por uma atividade financeira que visa à consecução das necessidades primárias (HARADA, 1995, p. 31-32).

<sup>4</sup> J. J. Gomes Canotilho explica que numa sociedade plural e complexa, a constituição é um produto do pacto entre forças colidentes, resultando em vários “compromissos constitucionais” (CANOTILHO, 2003, p. 218).

contratos em que o governo capta recursos de instituições financeiras, ou ainda, seja mediante obtenção de dinheiro com a venda de títulos ao público, chama-se de dívida pública o montante das obrigações assumidas pelo Poder Público em decorrência do recebimento de recursos a título de empréstimo público com o dever futuro de restituição<sup>5</sup>.

A rigor, toda dívida pública nasce de um pressuposto que lhe precede: o crédito público<sup>6</sup>. Embora seja comum a utilização em vários sentidos da noção de crédito público e nem sempre eles guardem a necessária tecnicidade, a percepção mais acurada nos revela que se trata de instituto relacionado, em essência, à confiança de que goza o ente estatal para contrair empréstimos junto a terceiros. Ao falar em crédito público, está-se, pois, diante de uma oferta de credibilidade, em especial a que o titular dos recursos confere àquele que os empresta. A própria origem etimológica da palavra “crédito” deriva do latim *credere*, que significa crer, confiar, acreditar. O conceito de crédito público, portanto, tem por elemento constitutivo fundamental a confiança<sup>7</sup>, base na qual se sustenta e de onde se extrai a ideia de que a utilização desse mecanismo importa, desde a sua concepção, o ingresso na importante discussão quanto à capacidade de solvência do Estado e os limites para a realização de tais operações, porquanto do crédito nasce a futura dívida a ser adimplida.

A verdade é que ainda há certa confusão terminológica, muitas vezes causada pela própria legislação aplicável, no que diz respeito ao alcance e significado de conceitos que se encontram inevitavelmente interligados (dívida pública, crédito público, operação de crédito, empréstimo público), mas que possuem delimita-

---

<sup>5</sup> Nesse sentido: “A dívida pública propriamente dita representa o somatório das obrigações do Estado perante todos os seus credores referentes aos empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, seja através de contratos diretos com instituições financeiras ou demais credores, seja pela emissão de títulos, para financiar as despesas públicas não cobertas pelas receitas públicas ordinárias” (ABRAHAM, 2017a, p. 194).

<sup>6</sup> Na visão de João Ricardo Catarino, importa notar: “O Crédito Público é o conjunto de operações levadas a efeito pelo Estado tendo em vista a obtenção de meios de liquidez (empréstimo público) para a satisfação de responsabilidades financeiras. Ele pode, assim, ser visto de duas formas: enquanto instituição pública e enquanto instrumento financeiro. Esta última denomina o conjunto de operações de endividamento e de gestão da dívida pública levados a efeito pelo Estado com a finalidade de obter os meios de liquidez necessários para a cobertura das suas necessidades e responsabilidades” (CATARINO, 2012, p. 140).

<sup>7</sup> Heleno Taveira Torres identifica nos negócios caracterizadores de operações de crédito sempre a presença de três elementos constitutivos básicos, a saber: (i) confiança; (ii) capital; e (iii) tempo (TORRES, 2014, p. 448).

ção perceptível<sup>8</sup>. Em suma, pode-se dizer que crédito público é a confiança de que goza o ente estatal para contrair empréstimo, o qual, por sua vez, refere-se ao contrato que instrumentaliza a operação de crédito da qual se beneficia o Estado a partir de uma transferência de liquidez, daí fazendo surgir a dívida pública, instituto que simboliza a obrigação decorrente do conjunto de compromissos em relação aos quais o Estado se onerou em virtude dos empréstimos públicos, competindo-lhe o ulterior encargo de reembolso do montante devido acrescido da remuneração do capital transferido. Logo, tem-se um ciclo que se desenvolve em cadeia: o endividamento nasce do crédito (base de confiança), instrumentaliza-se no empréstimo (modalidade de operação de crédito) e consubstancia-se na obrigação estatal de pagamento futuro (dívida pública)<sup>9</sup>.

A natureza jurídica dos empréstimos públicos, dos quais resultam a dívida para o Estado, é controversa na doutrina, levantando-se a discussão sobre considerá-los ato de soberania ou instrumentos de índole contratual<sup>10</sup>. Atualmente, porém, não há dúvidas de que a aceitação mais acertada percebe nos empréstimos públicos a sua natureza contratual, inserida em regime de direito público. E, conforme às modalidades desses acordos bilaterais decorrem também as diferentes espécies de dívida pública: (i) quanto ao ente federativo contratante (dívida pública federal, estadual ou municipal); (ii) quanto ao local da celebração, pagamento ou execução do contrato (dívida pública interna ou externa); (iii) quanto ao prazo de duração contratual e restituição do pagamento (dívida pública flutuante ou consolidada)<sup>11</sup>.

Independentemente de qual seja a espécie, a dívida pública possui relevantíssimas funções para a sociedade enquanto fonte alternativa de financiamento do Estado. Importantes efeitos podem justificar o endividamento público, na medida

---

<sup>8</sup> Esclarecendo as expressões correlatas que envolvem o crédito público, cf. ASSONI FILHO, 2007, p. 20-22.

<sup>9</sup> A propósito, explicita o tema Héctor Villegas: "(...) credito publico es la aptitud politica, economica, juridica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en prestamo; el empristito es la operacion crediticia concreta mediante la cual el Estado obtiene dicho prestamo, y la deuda publica consiste en la obligacion que contrae el Estado con los prestamistas como consecuencia del emprestito" (VILLEGAS, 2001, p. 759).

<sup>10</sup> Em visão abrangente das teses sobre a natureza dos empréstimos públicos, cf. FONROUGE, 2011, p. 1559 e ss.

<sup>11</sup> Os empréstimos costumam ainda ser classificados como voluntários ou forçados. Estes últimos, são tributos (empréstimos compulsórios), não integram a noção de empréstimo decorrente do crédito. Na lição de Geraldo Ataliba, é preciso que o nascimento da obrigação seja determinado pela livre manifestação de vontade do credor, só assim havendo a contratualidade que confere qualidade de empréstimo (ATALIBA, 1973, p. 26).

em que, por meio dele, podem-se alcançar a alavancagem nos investimentos, o aquecimento da economia em períodos de retração, além do possível controle inflacionário e o compartilhamento dos encargos entre gerações, entre outros benefícios encontrados em favor desse poderoso instrumento de injeção de recursos. Tal destaque é salutar para que se refute, desde logo, a mera defesa do recrudescimento dos limites para a dívida pública sem antes entendê-la como um auxiliar de vultoso alcance para o Estado, quando empregada, todavia, com prudência e cautela. O controle do endividamento público, a rigor, decorre da própria necessidade de preservar a sua vocação original.

Costuma-se falar, apesar de ser árdua a noção da origem dos empréstimos públicos, que sua primitiva utilização teve início ainda na Antiguidade e na Idade Média<sup>12</sup>, fase histórica em que a dívida pública, além de guardar forte vínculo com o governante ante a confusão à época entre o patrimônio deste e o tesouro do governo, não se direcionava propriamente à cobertura de serviços públicos, destinando-se mais ao financiamento das guerras. Somente adiante, com o capitalismo e a expansão do fluxo de riquezas, na esteira do Estado moderno, surgiu a real necessidade de financiamentos e da evolução dos mecanismos financeiros. Inicialmente, porém, desvinculado das reivindicações de cunho social, o Estado Fiscal que emerge<sup>13</sup>, diante das revoluções liberais do século XVIII, tinha por característica forte o absentismo estatal. Mas a liberalidade desregulada do capital privado e o advento de desigualdades sociais, associadas à crise financeira de 1930, levaram posteriormente a um certo esgotamento das ideias liberais e à consequente renovação estatal pela inevitabilidade de sua maior intervenção na sociedade.

O Estado, enfim, cede espaço à doutrina do Bem-Estar Social (*Welfare State*)<sup>14</sup>, com gradual ampliação das prestações públicas, sobretudo na área dos incentivos fiscais, subsídios e investimentos públicos. As funções assumidas na missão de provedor social conduziram o Estado a um incremento de sua atividade financeira em busca por novas fontes de recursos. Sob a influência de Keynes<sup>15</sup>,

---

<sup>12</sup> Em refinado relato acerca dos empréstimos públicos desde a Antiguidade, cf. BALEEIRO, 1997, p. 460 e ss.

<sup>13</sup> Ricardo Lobo Torres ensina que nesse momento o chamado Estado Fiscal se restringia ao exercício do poder de polícia, a administração da justiça e a prestação de poucos serviços públicos, fornecendo os recursos para atender às necessidades mínimas da garantia estatal às liberdades individuais (TORRES, 2008, p. 11).

<sup>14</sup> Sobre a superação do Estado Liberal pelo Estado Social, cf. BONAVIDES, 2013.

<sup>15</sup> A teoria econômica de Keynes recomendava orçamentos deficitários em épocas de recessão, incentivando a intervenção estatal por via de uma política de gastos públicos. Para aprofundamento, cf. KEYNES, 1951.

passou-se a admitir orçamentos deficitários ou anticíclicos para financiar direitos sociais e combater as crises do capitalismo<sup>16</sup>. As políticas redistributivas foram se afirmando progressivamente, mas o excesso de endividamento público, o aumento potencial dos gastos e a elevada carga tributária<sup>17</sup> resultaram em um insustentável descontrole das finanças públicas e no posterior colapso do Estado do Bem-Estar Social, deslegitimando-se a sua real manutenção. Daí em diante, tornou-se indispensável a reavaliação do papel do Estado ante as sérias contestações pelas quais passava, refreando-se a teoria keynesiana com o retorno à busca pelo equilíbrio das contas públicas e a maior moderação dos gastos.

De certo modo, pode-se afirmar que o Brasil, embora sentindo esses efeitos de forma diferida, acompanhou o movimento de expansão e retração do modelo de intervencionismo estatal, tendo-se observado um crescimento acelerado nas despesas públicas especialmente a partir do término da Segunda Guerra Mundial, com o despontar atual para uma tendência de limitação dos gastos e busca pelo controle do endividamento público, eixo de preocupação econômica da maioria das nações ocidentais na segunda metade do século XX. Na realidade pátria, registra-se a origem da dívida brasileira ainda no período colonial, desde os séculos XVI e XVII, com a realização de empréstimos por governadores da Colônia, tendo o país iniciado a sua vida política, em alguma medida, já imerso em dívidas<sup>18</sup>. A real inquietação por maiores limites para o endividamento, contudo, veio em tempos recentes, em especial ao final dos anos 1980 do século anterior, em decorrência do patamar altíssimo que atingiu a dívida no regime de ditadura militar implementado em 1964. A necessidade crescente de investimentos e serviços públicos, de um lado, e a insuficiência de receitas públicas primárias para subsidiá-los, de outro, levaram o Brasil a recorrer ao crédito público, ocasionando ao longo do tempo um descontrole galopante das finanças e o comprome-

---

<sup>16</sup> James Giacomoni afirma que as concepções keynesianas foram amplamente empregadas quando boa parte dos países buscava sair da Grande Depressão de 1930. O sucesso dessas teorias resultou na universalização do intervencionismo estatal nos anos pós-guerra e nas décadas de 1950 e 1960 (GIACOMONI, 2017, p. 80).

<sup>17</sup> Ressalta-se a influente crítica liberal proferida por James Buchanan, invocando Hobbes (*Leviatã*, de 1651), ao afirmar que a excessiva intervenção estatal na economia resultaria na aniquilação da liberdade, a pretexto do financiamento dos serviços públicos com a elevada carga de tributos. Para leitura, cf. BUCHANAN, 1975.

<sup>18</sup> Para visão da história da dívida pública no Brasil, cf. SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009. A relevante obra estuda a experiência da dívida pública brasileira, em resgate de cada período histórico (Colônia, Império e República). Outras referências de destaque, em especial a origem da dívida externa, cf. BOUÇAS, 1950.

timento da capacidade de solvência<sup>19</sup>. A falência do modelo brasileiro resultou também no significativo aumento de recursos captados junto a instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e outras<sup>20</sup>.

Nesse contexto, o Estado brasileiro viu rapidamente crescer, de modo implacável, a imprescindibilidade de reformas fiscais para o combate ao endividamento público, incluindo instrumentos mais rígidos de controle dos gastos, seguindo a tendência global de busca pelo almejado equilíbrio fiscal<sup>21</sup>. Importante passo foi dado com a redemocratização ocorrida sob a égide da Constituição de 1988 e a expansão do Poder Legislativo em matéria financeira, sobretudo no que tange à disciplina do crédito público, incluindo a previsão de dispositivos que tentam conferir certa blindagem à atuação perdulária do Estado. No desenho constituinte de delimitação ao exercício do poder financeiro, coube precipuamente ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre as operações de crédito e a dívida pública (art. 48, II, CF/88), bem como sobre o montante da dívida pública mobiliária federal (art. 48, XIV, CF/88).

Por seu turno, ao Senado Federal ficou reservado autorizar as operações externas de natureza financeira (art. 52, V, CF/88) e fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, VI, CF/88), bem como dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes federados, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, VII, CF/88), além de regular os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII, CF/88),

---

<sup>19</sup> Lembra Marcus Abraham que somado ao alarmante cenário do endividamento público pairava um descrédito evidente com a gestão pública em nosso país, predominando por muito tempo a despreocupação com gastos públicos, sistematicamente realizados sem considerar limitações de receitas (ABRAHAM, 2017b, p. 31).

<sup>20</sup> Os números alarmantes são bem narrados por Regis Fernandes de Oliveira: “Com efeito, durante o Regime Militar (1964 em diante), a dívida cresceu para cerca de cem bilhões de dólares (US\$ 100 bilhões). Houve a Resolução 63/1967, do Banco Central que, ilusoriamente, permitia obtenção de empréstimos a juros supostamente baixos. Por muito tempo, a dívida aumentou brutalmente. Chegou a R\$ 1.480.000.000.000,00 (um trilhão e quatrocentos e oitenta milhões) o total da dívida interna e externa” (OLIVEIRA, 2015, p. 982).

<sup>21</sup> Fábio Gambiagi afirma que as regras fiscais se fortaleceram internacionalmente ao longo dos anos 90, entre outras razões, com a redução do déficit americano após a Lei Gramm-Rudman-Hollings, e a diminuição dos desequilíbrios fiscais nas economias europeias com o Tratado de Maastricht (GAMBIAGI, 2001, p. 79-80). Recentemente, como destacam Siegfried Bender e Raí Chicoli, o tema se intensificou em especial na crise de 2008 com países em altos níveis de endividamento em percentual do PIB (CHICOLI; BENDER, 2015, p. 1).

e ainda, estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 52, IX, CF/88)<sup>22</sup>.

Se, por um lado, a partir de tais normas inseridas pelo constituinte de 1988, pode-se inferir que a autorização legal para contratar é característica inarredável do crédito público, vinculando-se ele obrigatoriamente aos limites da disposição legislativa, por outro lado, ao se pensar em um sistema no qual fica atribuído ao Legislativo regular o controle dos gastos e do endividamento público, idealiza-se, pois, uma dinâmica de compartilhamento entre Governo e Parlamento<sup>23</sup>, de modo que a dívida pública não supere limites insuportáveis, desde logo se percebendo que a busca pelo endividamento sustentável é marca do nosso sistema atual. Essa característica consolida-se definitivamente com o advento da Lei Complementar n. 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>24</sup>, normativo de crucial importância que estabelece, em especial no Capítulo VII (“Da Dívida e do Endividamento”), as normas gerais sobre o crédito público, os limites da dívida pública e das operações de crédito, a contratação das operações de crédito, as garantias e contragarantias, entre outras disposições<sup>25</sup>.

O pano de fundo da disciplina jurídica do endividamento público, portanto, encontra-se no ideal de prevenir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, com o nítido objetivo de preservar a função de financiamento alternativo estatal sem desbordar de limites que assegurem a dívida em níveis prudentes. Tal encargo cristaliza a obrigação estatal de agir com esmero na gestão das finanças, como variante que decorre do direito fundamental à boa administração<sup>26</sup>. De

---

<sup>22</sup> Nos termos dessa competência, editadas as Resoluções 40/2001, 43/2001 e 48/2007, do Senado Federal.

<sup>23</sup> Executivo e Legislativo andam lado a lado, sendo sempre necessária a autorização legal para a contratação da qual resulta dívida pública. Mas a harmonia entre os poderes, vale frisar, deve-se irradiar em toda a atividade financeira. Em obra que discute o poder financeiro no escopo da separação de poderes, cf. FERREIRA, 2018a.

<sup>24</sup> No particular, ressalta Licurgo Mourão: “A Lei Complementar n. 101/2000, estabeleceu normas de finanças públicas cujo objetivo era introduzir mecanismos que ensejassem a obrigatoriedade de práticas que levassem ao controle efetivo dos gastos públicos, com reflexos na menor dependência de recursos de terceiros, com o conseqüente soerguimento da capacidade de investimento do Estado” (MOURÃO, 2010, p. 241).

<sup>25</sup> José Mauricio Conti explica que a LRF adotou, ainda, regras para evitar que um ente da Federação financie a outro, o que causaria embaraços em uma federação assimétrica como a brasileira (CONTI, 2007, p. 243).

<sup>26</sup> Juarez Freitas defende boa administração como direito fundamental: “Nesse desiderato, o direito fundamental à boa administração pública (conceito enunciado em debates brasileiros, sob a inspiração do art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice), é norma implícita de

fato, hoje, não há como se cogitar a atividade financeira do Estado sem inseri-la dentro do contexto de responsabilização fiscal, sobretudo no que toca ao controle do endividamento público, garantindo-se uma sistemática de atuação estatal que evite déficits imoderados e se oponha à expansão indesejável da dívida, com vistas ao desenvolvimento sustentável. Dentre os limites para o endividamento no ordenamento pátrio, há de se destacar a norma capital que se convencionou chamar de “Regra de Ouro”, insculpida na Constituição Federal de 1988 (art. 167, III) e reproduzida na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 12, § 2º), a respeito da qual agora se passa a desenvolver a presente análise.

## 2. A REGRA DE OURO BRASILEIRA E SUA DISCIPLINA NORMATIVA

Premissa central no regramento da dívida pública brasileira, a Regra de Ouro se trata de disposição constitucional que impõe uma vedação à realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. O princípio básico dessa disciplina encontra apoio na visão orçamentária que distingue as despesas passíveis de serem financiadas pela via das operações de crédito (despesas de capital) daquelas outras em que fica obstada a fonte de financiamento pela via do endividamento (despesas correntes)<sup>27</sup>. A situação ideal sugere que as receitas correntes sejam mais do que suficientes para custear as despesas correntes, de modo que, gerado o excedente (superávit corrente), inevitavelmente as operações de crédito se fariam limitadas ao atendimento das despesas de capital, sempre em montante inferior a elas (déficit de capital). Quando esse equilíbrio fiscal é rompido, abre-se espaço à perigosa espiral, em que empréstimos são tomados para suportar despesas correntes, indício claro de descontrole das contas públicas. A legislação pátria busca rechaçar tal ocorrência por meio da Regra de Ouro, nos termos do que dispõe o art. 167, III da Lei Maior<sup>28</sup>:

---

imediate eficácia em nosso sistema, a impelir o controle “lato sensu” a enfrentar a discricionariedade fora ou aquém dos limites” (FREITAS, 2014, p. 13).

<sup>27</sup> As receitas e despesas orçamentárias classificam-se, quanto à categoria econômica, em correntes e de capital, a teor da Lei n. 4320/64 (normas gerais de direito financeiro), contendo nos artigos 11 e 12 suas subespécies.

<sup>28</sup> Antonio Carlos d’Ávila lembra que antes da promulgação da Constituição de 1988, a Carta de 1967 previa, no seu art. 66, §1º, que o equilíbrio formal entre receitas e despesas poderia ser dispensado, com vistas à “execução de política corretiva de recessão econômica”, bem como em favor de despesas “à conta de créditos extraordinários”. Essa regra vigorou apenas por dois anos, pois a Emenda Constitucional n. 1/1969, retirou os dispositivos que consagravam o equilíbrio orçamentário. Ademais, tal Emenda autorizou a colocação e o resgate de títulos do Tesouro para amortização de empréstimos sem autorização legislativa orçamentária. Em todo o pe-

Art. 167. São vedados: (...)

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Em reforço ao texto constitucional, também a Lei de Responsabilidade Fiscal invoca a previsão da Regra de Ouro, conforme se extrai do seu art. 12, § 2º (“o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”). Outros dispositivos na LRF, ainda, robustecem a importância do cumprimento dessa regra de equilíbrio fiscal, seja como requisito para contrair novas operações de crédito por quaisquer dos entes da Federação (art. 32, § 1º, V e § 3º), seja na imposição de constituição de reserva específica para o exercício financeiro seguinte caso haja seu eventual descumprimento (art. 33, § 4º), ou ainda, na exigência de demonstrativo quanto ao efetivo atendimento no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre do exercício correspondente (art. 53, § 1º, I). Em todo caso, não há dúvidas de que se sobressai o papel fundamental da Regra de Ouro para o equilíbrio das contas públicas e a manutenção do endividamento em padrões toleráveis.

A razão que perpassa a disciplina normativa de limitação às operações de crédito é simples: sendo as despesas tidas por correntes e de capital (art. 12 da Lei n. 4.320/64), enquanto aquelas se referem aos recursos aplicados de forma permanente na manutenção das atividades estatais e se destinam ao funcionamento da máquina pública, as despesas de capital, ao revés, aplicam-se em demandas eventuais, que possuem, em essência, o potencial de alavancagem do patrimônio estatal. Em outros termos, as primeiras, oneradas pela periodicidade e destinadas à cobertura do presente, asseguram o provimento atual da estrutura administrativa (custeio); as segundas, por sua vez, gravadas pela eventualidade e direcionadas para o futuro, propiciam o acréscimo patrimonial e guardam a natural aptidão para o ganho posterior do capital aplicado (investimentos). O que a Regra de Ouro busca produzir, na verdade, é uma barreira para evitar que recursos oriundos de operações de crédito, marcados pela obrigação estatal futura de restituição do valor recebido acrescido dos juros, sejam aplicados em despesas cotidianas

---

ríodo que antecede a Constituição de 1988, portanto, não havia disposição que limitasse a relação entre operações de crédito e despesas de capital. É apenas com o advento da Lei Maior de 1988 que o ordenamento jurídico nacional passa a limitar, por meio da regra de ouro, as operações de crédito, buscando o endividamento mais justo e sustentável em termos intertemporais (CARVALHO JUNIOR *et al.*, 2017, p. 4).

não potencialmente viabilizadoras de incremento patrimonial. É que se faz necessário o retorno a ser gerado adiante para viabilizar os custos do endividamento do presente. Só assim o valor projetado superará seu financiamento, e então, harmoniza-se à noção de sustentabilidade da dívida no tempo<sup>29</sup>. Pretendem-se, com efeito, o desenvolvimento sustentável e o controle da dívida pelo bloqueio de sua exacerbação para além das despesas de capital<sup>30</sup>.

Outrossim, tal limitação reveste-se de importância singular para a compatibilização do endividamento com os critérios de justiça intergeracional, na medida em que, por meio da dívida, uma parcela dos financiamentos é transferida para a geração vindoura. Nesse ponto, tem-se uma dupla face da mesma moeda: de um lado, incorpora-se no conceito intertemporal de justiça o compartilhamento dos encargos de financiamentos com as gerações futuras que serão beneficiárias dos investimentos feitos no presente por meio das operações de crédito<sup>31</sup>; de outro lado, para que seja assegurado esse princípio de justiça intergeracional<sup>32</sup>, obviamente, só faz sentido transmitir à geração vindoura os encargos decorrentes de

---

<sup>29</sup> Diz-se que a sustentabilidade da dívida é definida em função de quatro fundamentais variáveis: (1) Tamanho; (2) Composição; (3) Descasamento; (4) Credibilidade (MENDONÇA *et al.*, 2005, p. 17). Intrínseco à noção de sustentabilidade da dívida está o desafio de sua solvência pelo Estado. A propósito: “A dívida pública deixa de ser sustentável quando o governo é avaliado como incapaz de pagá-la nos termos contratados. Em situações como essa, esses termos precisam ser revistos para que a dívida se ajuste às condições financeiras do governo, renegociação que pode ou não ocorrer de modo ordenado” (PELLEGRINI, 2017, p. 30-31).

<sup>30</sup> Em estudo da Instituição Fiscal Independente (IFI) há a explicitação dos pontos a favor da vedação, mas a validade dos argumentos depende do tipo de investimento qualificado pela Regra de Ouro. A definição ideal exigiria que investimentos restritos aos projetos com potencial de gerar retornos suficientemente elevados em receitas, produtividade e crescimento econômico. Na direção oposta, quando sua operacionalização diverge muito da configuração clássica, há maior suscetibilidade de problemas que podem tornar a regra fiscal incompatível com seus objetivos originários (COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, p. 7-9).

<sup>31</sup> Tendo em vista o uso de renda futura para honrar operações de crédito, diz-se que “empréstimos são tributos antecipados, ou seja, comprometem os tributos que serão arrecadados pelas futuras gerações para pagamento dos gastos realizados pela atual geração” (SCAFF, 2016, p. 127). De outro modo, também explica José Joaquim Teixeira Ribeiro: “os empréstimos contraídos pelo Estado são um processo de transferir da geração presente para as gerações vindouras o ônus das despesas com ele financiadas” (RIBEIRO, 1997, p. 228).

<sup>32</sup> Sobre intergeracionalidade, explica John Rawls: “as pessoas de diferentes gerações têm deveres e obrigações em relação uma às outras exatamente como as têm as pessoas que vivem numa mesma época. A geração atual não pode fazer o que bem entender, mas é obrigada, por princípios que seriam escolhidos na posição original, a definir a justiça entre as pessoas que vivem em épocas diferentes” (RAWLS, 1997, p. 324-325).

operações de crédito que se destinem exclusivamente à cobertura de investimentos, do contrário, se utilizadas para o custeio de despesas correntes, os futuros contribuintes estarão sendo levados a pagar por gastos públicos cujos benefícios foram totalmente usufruídos pela geração atual. É por isso que a Regra de Ouro tem por efeito, ainda, estabilizar a equidade intergeracional, porquanto as despesas correntes não têm, em essência, o potencial de incremento patrimonial estatal<sup>33</sup>. A inobservância dessa regra resulta em empréstimos destinados para despesas restritas ao presente, quebrando-se a lógica da justiça intertemporal que a dívida pública poderia gerar.

É possível, então, por diversos motivos, identificar elementos favoráveis à Regra de Ouro. A rigor, a norma constitucional impeditiva das operações de crédito que excedam as despesas de capital estabelece o vínculo que liga dois universos nos quais está imerso o endividamento público: (i) o fortalecimento do patrimônio público e o favorecimento do crescimento econômico como efeitos; (ii) a manutenção da sustentabilidade fiscal e a garantia da justiça intergeracional como premissas. Na conexão entre ambos, de modo a se alcançar o primeiro sem desbordar do segundo, está o respeito aos limites da dívida, para os quais se dirige a Regra de Ouro. A verdade é que o controle do endividamento público se torna condição para manter os próprios princípios que o legitimam. A dívida pública, para subsistir, precisa conviver com limites, fora dos quais seu benefício potencial se reverte em nocividade. Foi o que buscou o constituinte ao inserir a Regra de Ouro como princípio constitucional vinculado ao ideal de responsabilidade fiscal. Em que pese a sua previsão, todavia, um exame mais atento pode revelar que tal regra não é tão rígida como parece, daí por que essa vedação, na prática, não tem sido historicamente suficiente para conter desvios em suas premissas.

Em primeiro plano, da literalidade do texto insculpido no art. 167, III, CF/88, se bem analisado, não se extrai propriamente a previsão expressa no sentido de efetiva proibição da destinação de recursos oriundos das operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Essa é uma interpretação que se faz, a *contrario sensu*, daquilo que foi previsto na cláusula constitucional<sup>34</sup>. Na verdade, a

---

<sup>33</sup> É importante ressaltar que mesmo a existência da Regra de Ouro não garante, por si só, que tal premissa seja realizada, dependendo ainda da qualidade dos investimentos: “(...) o investimento público possui um elevado efeito multiplicador. Dessa forma, é um item da despesa com maior impacto sobre o crescimento econômico de forma que a sua expansão não criaria riscos diretos ou permanentes para a sustentabilidade fiscal. Isso é tão mais verdade quanto melhor for a carteira de projetos de investimento em execução” (PIRES, 2018, p. 4).

<sup>34</sup> A propósito, explica Weder de Oliveira que a Constituição não vincula a realização de operações de crédito à sua aplicação em despesas de capital, nem proíbe o uso de receitas de operações de

disciplina de vedação à realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital não necessariamente exclui a possibilidade de que, respeitado tal limite, possam ser aplicadas tais operações na cobertura de despesas correntes. A proibição trazida pelo art. 167, III, da CF/88, em seu sentido literal, não obstrui a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes, mas o que se veda é somente que tais operações excedam o montante das despesas de capital. É óbvio que tal interpretação, naturalmente, não é a que melhor favorece o respeito às premissas da justiça intergeracional e da sustentabilidade da dívida. Mas o fato é que a Regra de Ouro brasileira, na verdade, dirige-se mais ao estabelecimento de um limite quantitativo do que à idealização de uma norma que propicie o controle qualitativo do endividamento.

Por outro lado, o enunciado do art. 167, III, da Constituição Federal de 1988, é uma versão mais flexível da Regra de Ouro clássica, a qual só admite operações de crédito para a realização de investimentos e não adota o conceito ampliado de despesas de capital para fins de limite máximo de tais operações. A propósito, nos termos do art. 12 da Lei 4.320/64, são três as modalidades de despesas de capital: (a) investimentos; (b) inversões financeiras; (c) transferências de capital. Na medida em que o texto da Constituição brasileira considera todas as despesas de capital teto para as operações de crédito, sem qualquer distinção entre suas espécies, abre-se margem para que esse instrumento não se restrinja exclusivamente aos investimentos, porquanto também as inversões financeiras e a amortização da dívida integram as despesas de capital. Não há dúvidas, pois, de que a Regra de Ouro brasileira possui maior benevolência, se confrontada com a versão clássica da norma, em relação aos limites nos quais estão circunscritas as operações de crédito. Se é recomendável, porém, que os recursos decorrentes do endividamento resultem em potencial ganho futuro, seja para possibilitar a sua sustentabilidade no tempo, seja para garantir equidade intergeracional, surge daí o debate se a cláusula de vedação, para fins de limitação da dívida, haveria de ser mais restritiva como em sua versão tradicional, de modo a guardar relação estreita com as despesas de capital que se destinam ao incremento patrimonial (investimentos públicos). Na ordem pátria, inexistindo tal previsão, nada impede que sejam incluídas inversões financeiras e amortizações no cômputo da Regra de Ouro. Eis um dos motivos, aliás, para que o cumprimento formal da

---

crédito para financiar despesas correntes, ao contrário do que sugere uma primeira leitura do dispositivo, que se faz equivocada: “A regra constitucional brasileira é sutilmente diferente na redação, mas substancialmente diferente em suas implicações: estabelece, em leitura reversa, que o montante das operações de créditos não pode ser superior ao montante das despesas de capital. Isso quer dizer que a Constituição não veda expressamente a destinação de recursos oriundos de operações de crédito para custear despesas correntes” (OLIVEIRA, 2015, p. 825).

norma constitucional conviva historicamente com a existência de déficits crescentes no Brasil<sup>35</sup>.

Ademais, há que se ponderar também sobre os investimentos das empresas estatais não dependentes para fins de apuração da Regra de Ouro, o que pode elevar o volume das operações de crédito e gerar importantes distorções. Relembre-se que a Constituição de 1988, no art. 165, § 5º, ao criar o modelo de planejamento orçamentário brasileiro, estipulou que o orçamento anual compreende: (i) Orçamento Fiscal (OF), referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) Orçamento da Seguridade Social (OSS), abrangendo entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; e (iii) Orçamento de Investimento (OI), específico para as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Quanto a esse último, diferentemente das entidades financiadas por recursos públicos (incluídas no OF e OSS), as empresas estatais não dependentes são custeadas por recursos próprios e atuam sob regime jurídico de direito privado, possuindo natureza diversa daquelas. O maior alcance da Regra de Ouro, incluindo também as empresas estatais não dependentes, pode ser manejado como subterfúgio para o aumento, por vezes ilusório, da capacidade de endividamento do Estado<sup>36</sup>.

E, ainda, resta observar que a cláusula constitucional da Regra de Ouro brasileira não é limite intransponível, a se verificar pela ressalva expressa ao final do art. 167, III, CF/88, sendo possível a excepcional realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, hipótese que se valida mediante três requisitos: (1) existência de lei que autorize o crédito adicional; (2)

---

<sup>35</sup> Análises da Instituição Fiscal Independente (IFI) apontam que a Regra de Ouro foi formalmente cumprida sob condições de investimentos estáveis, elevados déficits correntes e endividamento crescente. Em resposta ao questionamento sobre o que explica tal enigma, conclui-se: “(...) algumas peculiaridades do desenho e da operacionalização da Regra de Ouro brasileira que fazem com que ela se afaste da configuração clássica apresentada na seção anterior. A primeira das peculiaridades é que o governo federal dispõe de um volume elevado de receitas financeiras (...). A segunda peculiaridade é que a Regra de Ouro brasileira está baseada em um conceito amplo de despesas de capital” (COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, p. 12-13).

<sup>36</sup> As empresas estatais não dependentes seguem regime de direito privado, até sua contabilidade não apresenta a dicotomia típica da esfera pública entre despesas correntes e de capital, podendo ter situações inusitadas ao onerar o limite de operações de crédito com operações daquelas (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 56). E ainda, cabe notar: “A situação é mais sensível quando damos conta de que, independentemente do percentual de participação do ente controlador na empresa estatal, todas (100%) as despesas de investimento são levadas ao OI e, por consequência, ao cômputo da ‘regra de ouro.’” (CARVALHO JUNIOR *et al.*, 2018, p. 25).

destinação do recurso com finalidade precisa; (3) aprovação parlamentar por maioria absoluta. A previsão terá aplicabilidade, óbvio, durante a execução do orçamento, não se cogitando sua ocorrência no curso do projeto orçamentário, por se tratar de perda atípica da estabilidade original, tolerável apenas ao longo do exercício<sup>37</sup>. Note-se, porém, que tal ressalva não foi inserida na Lei de Responsabilidade Fiscal, limitando-se esta a prever, no art. 12, § 2º, a vedação de operações de crédito em montante superior às despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. Sobre o tema, pronunciou-se o STF na ADI n. 2.238-5, para conferir ao dispositivo interpretação conforme ao art. 167, III, da CF/88. De todo modo, apesar do entendimento da Suprema Corte, não parece ter havido deliberado vício de inconstitucionalidade na LRF, uma vez que o dispositivo atacado se direcionou ao projeto de lei orçamentária, etapa que, como dito, é insuscetível de excepcionalidade<sup>38</sup>.

Da necessidade de sua observância ainda na fase de elaboração do projeto se extrai a evidência de que a Regra de Ouro foi projetada para ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário, seja durante a execução do orçamento, fase em que se faz cabível sua mitigação quando preenchidos os requisitos presentes na ressalva expressa do art. 167, III, CF/88, seja no momento da elaboração do orçamento, etapa em que, por razões óbvias, nada justificaria ser impulsionado o projeto, já na sua concepção, com desequilíbrio entre operações de crédito e despesas de capital. Contrariando a lógica, porém, o PLDO 2019, convertido na Lei n. 13.707, de 14 de agosto de 2018, inovou ao trazer pela primeira vez a esdrúxula autorização para que o excedente de operações de crédito em relação às despesas de capital seja previsto já no Projeto da Lei Orçamentária de 2019, por meio das chamadas operações de crédito condicionadas<sup>39</sup>. A proposição é um claro

---

<sup>37</sup> A propósito: “Seria razoável, ou faria sentido admitir que a programação do projeto de lei orçamentária não respeitasse a regra de ouro? Não apenas não faria sentido como a leitura correta da Constituição assim exige, uma vez que a exceção à regra somente é admitida por meio de autorização dada em créditos adicionais, ou seja, em projetos de lei que modificam a lei orçamentária na versão original” (OLIVEIRA, 2015, p. 827).

<sup>38</sup> Trata-se, pois, de exceção: “A regra geral continua sendo a impossibilidade de a lei orçamentária contemplar previsão de operações de crédito superior às despesas de capital, e a única exceção permanece que durante a execução orçamentária o Legislativo poderá por maioria absoluta aprovar créditos adicionais – suplementares ou especiais –, permitindo a extrapolação deste limite” (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2006, p. 100).

<sup>39</sup> Nesse sentido, o inusitado art. 21 da Lei n° 13.707/2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019: “O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto

prelúdio de fragilização da Regra de Ouro, ao se permitir sua flexibilização na elaboração do projeto orçamentário, embora o evento propulsor da invocação da excepcionalidade somente surja no momento da execução do orçamento. A rigor, a alteração no PLDO 2019 exterioriza um fenômeno maior, sinalizando a dificuldade atual para o cumprimento da Regra de Ouro no Brasil, como agora se passa a analisar.

### 3. O DEBATE SOBRE A RELATIVIZAÇÃO DA REGRA DE OURO NO BRASIL

Em que pese a versão menos rígida da Regra de Ouro no contexto da dívida pública brasileira, atualmente se eleva o indicativo da dificuldade no seu atendimento, renovando-se o debate acerca da necessidade de alteração da norma constitucional para fins de equacionar as contas públicas e tornar factível o seu efetivo implemento<sup>40</sup>. De fato, nos últimos anos, apesar de a vedação contida no art. 167, III da CF/88 ter sido respeitada no plano formal, passou-se a observar um progressivo estreitamento entre o montante das despesas de capital e o volume de receitas oriundas de operações de crédito, projetando-se uma iminente incapacidade de atendimento da Regra de Ouro para exercícios vindouros, associada, ainda, à grave situação atual da dívida pública brasileira, que voltou a atingir elevados patamares em relação aos seus padrões históricos, transparecendo perspectivas nada animadoras.

A propósito, em análise no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal<sup>41</sup>, revela-se que, no período de 2014 a 2016, a dívida bruta do governo geral (DBGG) subiu de forma vigorosa, passando de 51,5 para 69,5% do PIB em dezembro de 2016, com a projeção de percentual ainda maior para os próximos anos, mesmo com o Novo Regime Fiscal inserido pela EC n. 95/2016, estimando-se um patamar acima de 85% do PIB em 2020. Por sua vez, estudo técnico no âmbito da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados<sup>42</sup>, tendo por base números anunciados

---

de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

<sup>40</sup> Notícia divulgada nos diversos meios de comunicação no início de 2018 acerca da possível propositura de PEC pelo governo federal para flexibilizar a Regra de Ouro. A título ilustrativo, <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2018/01/governo-planeja-mudar-regra-de-ouro-para-evitar-crime-de-responsabilidade.html>. O debate foi arrefecido com a intervenção federal ocorrida no país, condição impeditiva à alteração da CF/88.

<sup>41</sup> Dados revelados no “Textos para Discussão n° 226” (CONLEG/Senado). Cf. PELLEGRINI, 2017, p. 36.

<sup>42</sup> Números colhidos do “Estudo Técnico n. 9/2018” (CONOF/Câmara). Cf. ALMEIDA; BIJOS, 2018, p. 2-3.

pela Instituição Fiscal Independente (IFI), corrobora o exposto ao apontar que a dívida bruta, já situada em 75,9% do PIB em abril de 2018, pode atingir proporções gravosas com o indicativo de 86,6% do PIB em 2023, sugerindo a necessidade de um superávit primário da ordem de 1,13% do PIB para a estabilização da dívida bruta federal no patamar de 69,9% do PIB, nível observado ao final de 2017, resultado esse, porém, que o governo provavelmente só passará a gerar, em cenário otimista, em 2023, sendo o cenário-base mais provável em 2026.

Essa realidade que perpassa o contexto atual da dívida pública brasileira também se conecta à discussão sobre a redução da margem de cumprimento da Regra de Ouro. Segundo informativo da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (COGEP) no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>43</sup>, a partir de 2012, identificou-se um acentuado declínio na folga para o seu atendimento, caindo de R\$ 286,0 bilhões até chegar, em 2017, ao patamar diminuto de R\$ 28,8 bilhões. A tendência se intensificou em 2018 com a expectativa real da violação à Regra de Ouro, prevendo-se uma insuficiência de R\$ 181,9 bilhões para sua observância, contornável apenas pelo socorro vindo da devolução antecipada de empréstimos pelo BNDES no valor de R\$ 130 bilhões, além do cancelamento de restos a pagar na monta de R\$ 20 bilhões, assim também pela extinção do Fundo Soberano e do Fundo Nacional de Desenvolvimento, com alcance de R\$ 43 bilhões, bem como outras medidas de otimização de recursos e alocação do superávit financeiro de 2017, totalizando mais R\$ 18,9 bilhões.

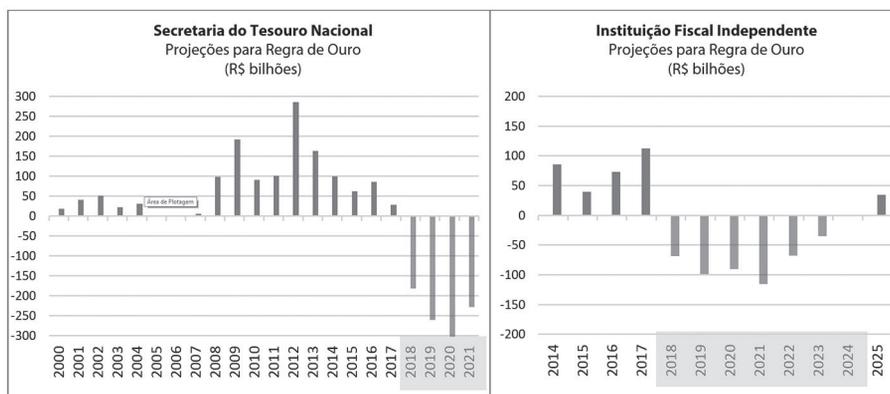
Não obstante as engenhosas providências para o cumprimento da Regra de Ouro, os anos que seguem revelam um cenário ainda mais desafiador. Para os três próximos exercícios, consoante informe da Secretaria do Tesouro Nacional, conjecturam-se desfalques projetados da ordem de R\$ 260,2 bilhões, R\$ 307,3 bilhões e R\$ 228,4 bilhões, respectivamente, entre 2019 e 2021, sem qualquer sinalização de mudança de sentido em direção à trajetória positiva para a margem de cumprimento da Regra de Ouro<sup>44</sup>. Estimativas para períodos mais dilatados

<sup>43</sup> Informe Dívida (mai/18). Projeções para Regra de Ouro. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/659854/Regra+de+Ouro+Informe+30-05/41c50e2b-ccf4-486a-905e-564973ad5394>.

<sup>44</sup> Em complemento, importante ressalva extraída do Informe Dívida de Maio/18 – Projeções para a Regra de Ouro: “Além disso, não é apenas o déficit primário que pressiona a emissão de dívida para a cobertura de despesas correntes. Os juros da dívida também concorrem com os demais gastos correntes, e na ausência de receitas primárias suficientes, acabam pressionando a utilização de receitas de operação de crédito. Devido ao forte crescimento da dívida pública nos últimos anos, e do perfil de vencimentos, essa conta de juros também vem aumentando, e atingirá valores ainda mais elevados nos próximos anos. (...) Diante disso, podemos concluir que não é suficiente que o resultado primário fique positivo para que se equacione a utilização de receitas de operação

podem ser vistas, ainda, em criteriosa análise realizada no âmbito do Senado Federal pela Instituição Fiscal Independente (IFI)<sup>45</sup>, incluindo projeções até o exercício de 2025, que reforçam a grave situação para o atendimento atual e futuro da Regra de Ouro. Nos termos do aprofundado estudo, diagnostica-se que a insuficiência da margem de atendimento da cláusula constitucional deve perdurar por largo período, prevendo-se o seu descumprimento dentro de um lapso temporal que tende a se arrastar entre os exercícios de 2019 e 2024, retomando uma possível inclinação positiva somente sete anos após o corrente exercício.

No interregno negativo da margem de descumprimento da Regra de Ouro projetada pela referida Instituição, obteve-se um resultado sequencial desfavorável que evidencia a elevação estimada do montante das operações de crédito em relação às despesas de capital na ordem de R\$ 98,8 bilhões (2019), R\$ 90,5 bilhões (2020), R\$ 115,0 bilhões (2021), R\$ 67,8 bilhões (2022), R\$ 35,0 bilhões (2023) e, R\$ 0,7 bilhões (2024), voltando-se apenas em 2025 à curva ascendente. Embora se perceba a inexistência de correspondência exata entre os valores previstos pela STN e pela IFI para a margem de atendimento da Regra de Ouro – fato que se mostra plenamente compreensível pela alta complexidade das variáveis de cálculo envolvidas – o que importa é que para ambos converge a indicação de um sensível período de violação à norma, sendo uníssonos quanto a sua factual iminência:



**Gráfico 1 – Estimativas de insuficiência de recursos para cumprimento da Regra de Ouro (STN e IFI).**

Fonte: Elaborado pela autoria.

de crédito no montante das despesas de capital. É necessário que esse superávit primário seja suficiente para pagar uma parte significativa dos juros da dívida” (BRASIL, 2018, p. 5).

<sup>45</sup> Dados colhidos no Estudo Especial n. 5/2018 (IFI). Cf. COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, p. 40-43.

A deficiência quantitativa de recursos para atender à Regra de Ouro já incita, por si só, discussões palpitantes, mas a realidade se torna ainda mais complexa quando se vislumbra, nos últimos anos, a perda da qualidade dos recursos usados para integrar essa margem, a despeito de o eixo do debate se situar, quase sempre, apenas no exame da adequação formal à cláusula constitucional. Mais importante do que o volume dos recursos para o cumprimento da Regra de Ouro, contudo, é a percepção qualitativa das receitas que vem sendo utilizada para tal desiderato, na medida em que se constata uma gradativa deterioração nesse aspecto. Aliás, a análise realizada no âmbito do Senado Federal pela Instituição Fiscal Independente revela que o cumprimento intertemporal da Regra de Ouro vem sendo recorrentemente alcançado graças ao elevado nível de receitas financeiras obtidas por fontes diversas, como no caso do repasse do resultado positivo do Banco Central, entre tantas outras acrescidas de modo significativo, sem as quais restaria verdadeiramente descumprida a Regra de Ouro<sup>46</sup>.

Some-se a isso, como dito alhures, a consideração extensiva do conceito de despesas de capital para fins de consideração da Regra de Ouro, não havendo sua limitação apenas aos investimentos, bem como a inexistência de real bloqueio à utilização das operações de crédito para o custeio de despesas correntes, conforme se depreende da interpretação literal do art. 167, III da CF/88. Tudo resulta em uma norma que, na prática, não propicia maior qualidade à dívida, por se voltar à exclusiva fixação de critério quantitativo. Se a Regra de Ouro, em sua versão clássica, associa-se a importantes premissas, como o equilíbrio do orçamento corrente, a elevação patrimonial pela via dos investimentos, a sustentabilidade da dívida no tempo e a equidade entre as gerações, não há dúvidas de que, inevitavelmente, tais parâmetros acabam sendo frustrados no desenho da regra no ordenamento pátrio. Não por outra razão, apesar de formalmente cumprida nos anos anteriores, a Regra de Ouro não constituiu obstáculo para a ocorrência de elevados déficits correntes e um endividamento crescente<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> O cenário crítico é ressaltado: “Ao expurgar o repasse do resultado do Banco Central, uma receita financeira, teria ocorrido descumprimento da Regra de Ouro em quatro períodos: 2005, 2015, 2016 e 2017. Para uma métrica mais restrita, que exclui não apenas o resultado do Banco Central mas todas as demais receitas financeiras, haveria descumprimento em onze dos treze anos analisados: apenas em 2008 e 2012 a regra fiscal teria sido cumprida. Do ponto de vista do conceito mais rigoroso e normativo, que desconsidera tanto as receitas financeiras supracitadas quanto as despesas de capital não primárias (ou financeiras), a regra teria sido descumprida em todos os anos da série” (COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, p. 25-27).

<sup>47</sup> Sobre esse ponto também se posiciona a análise realizada pela Instituição Fiscal Independente ao afirmar que a despeito do cumprimento da regra de ouro existe um sistemático déficit corrente, tendo-se um enigma não resolvido na medida em que esta é uma norma de déficit corrente

De fato, seja pela disponibilidade de várias receitas financeiras alheias à gestão, seja pelo conceito dilatado de despesas de capital na realidade brasileira englobando não apenas investimentos, seja pela falta de suporte para o efetivo controle das contas ante a ausência de vedação às operações de crédito para custeio de despesas correntes, tem-se um arranjo bem peculiar da Regra de Ouro no contexto da dívida pública brasileira e bastante descolado dos princípios clássicos que a permeiam, vindo à tona a inevitável fragilização do modelo não só no que tange à redução da margem para o seu cumprimento perante as projeções negativas para os exercícios vindouros, mas, sobretudo, quanto à perspectiva de depreciação qualitativa do seu cumprimento. Torna-se insustentável o atendimento da Regra de Ouro no plano formal se ela não estiver também conectada com a preservação de critérios assecuratórios da sua permanência no tempo<sup>48</sup>. No ponto, reforça-se o exposto em linhas preliminares para recordar que a dívida é peça fundamental ao Estado desde que respeitadas as premissas que conservam a sua vocação original, fora das quais se deslegitima a sua aplicação no tecido social<sup>49</sup>.

---

nulo ou resultado corrente equilibrado. Esse resultado ficou fortemente negativo a partir de 2014 pelo aumento de gastos com juros e geração continuada de déficits primários. Nos termos do estudo, afirma-se que em 1998 o déficit corrente era de 4,1% do PIB, tendo ficado mais contido no período de 2007 a 2012, para em seguida avançar ao nível de 8,3% do PIB em 2015, chegando atualmente ao nível de cerca de 6,9% do PIB. A rigor, o Brasil vem formalmente cumprindo a regra de ouro por meio de receitas financeiras, sobretudo, do Banco Central e do BNDES, mas a magnitude do indicador da dívida em relação ao PIB revelaria que o orçamento corrente é bastante deficitário e caminha na direção oposta à literatura clássica da regra de ouro (COURI; SALTO; BARROS; ORAIR, 2018, p. 36).

<sup>48</sup> “O endividamento/déficit pode ser classificado como bom ou ruim, a depender do tipo de gasto que está sendo efetuado (investimento imobilizado, investimento em capital humano, abertura de mais vagas no serviço público ou singelo consumo de bens e serviços, dentre outros) e da situação econômica do Estado em face de vários outros fatores, tais como o nível de endividamento precedente ou o volume de despesas obrigatórias. (...) O ponto central do problema está no tipo de utilização que se deve dar a esses recursos. Se estes se destinarem ao ralo das despesas correntes, o endividamento será pernicioso e demonstrará, em médio/longo prazo, um desequilíbrio, uma insustentabilidade financeira (SCAFF; ATHIAS, 2016, p. 90-91).

<sup>49</sup> A propósito, ao prefaciar valiosa obra sobre dívida pública, expõe Murilo Portugal: “Quando utilizada para financiar o investimento público produtivo, a dívida pública pode funcionar tanto como um mecanismo de equidade intergeracional quanto como um sistema de baixo risco de transferência intertemporal de consumo, gerando resultados sociais positivos (...) O pagamento de despesas públicas correntes de consumo deve ser normalmente realizado com impostos e não com dívida pública. Financiar uma proporção grande e crescente do consumo público com dívidas sujeitas ao pagamento de juros significa destruir a riqueza pública. A lógica da taxa de juros composta leva à conclusão inexorável de que tal procedimento é insustentável no

Apesar de toda essa complexa contextura que adentra o debate sobre a Regra de Ouro no direito pátrio, tem-se visto sobressair, em especial no ambiente político, o argumento favorável à atenuação da norma, destituído, porém, de qualquer análise qualitativa, pautando-se somente no alarde da perspectiva de descumprimento da cláusula constitucional. Ataca-se, pois, a consequência, sem se debruçar sobre o que a causa. A verdade é que ganha destaque o discurso sobre a relativização da Regra de Ouro, mesmo com desprezo às premissas de fundo, tendo o debate se revigorado no Brasil, sobretudo no início de 2018, diante da real iminência de violação à norma. A rigor, não se nega a possibilidade de revisão dos limites impostos pela Regra de Ouro, notadamente em períodos cuja sua manutenção se mostre economicamente enrijecida, mas o que se precisa refutar é a saída cômoda de se pensar como medida única a relativização de uma regra que já é sensivelmente modificada de sua configuração clássica ao invés de rever as bases que conferem a melhoria de sua qualidade.

Sendo a Regra de Ouro, na experiência brasileira, uma vertente mais elástica do que a sua previsão na configuração tradicional, de onde resulta certo afastamento em relação aos princípios centrais dela, é claro que discussões no sentido de torná-la ainda mais flexível não podem estar dissociadas do exame prévio sobre o que tem gerado seu real enfraquecimento. Indubitavelmente, a margem negativa para atendimento à regra não estaria tão próxima se não fosse a anterior falta de aderência às premissas que a subsidiam. O argumento que se volta ao simplório abrandamento de norma por demais fragilizada, sem a avaliação complementar que lhe confira sustentabilidade, não é, nem de longe, o bom caminho a trilhar. Mas essa realidade já se mostra visível, a se verificar pela tentativa de superação do art. 167, III, CF/88 sem o necessário processo de alteração formal, por meio do PLDO 2019, que, como já se advertiu, reinterpreto a norma para tornar admissível que o projeto da lei orçamentária preveja receitas de operações de crédito acima das despesas de capital, desde que condicionadas a créditos adicionais aprovados no exercício seguinte, na forma da ressalva da norma constitucional.

As chamadas “operações de crédito condicionadas” invertem o comando normativo que pressupõe a observância do equilíbrio entre operações de crédito e despesas de capital ao longo de todo o ciclo orçamentário. Ao se perfurar tal basilar premissa no PLDO 2019, tem-se verdadeiro estímulo para que despesas

---

longo prazo (...). Os problemas dos juros altos e dos calotes explícitos são principalmente o resultado de se abandonar os princípios clássicos de utilizar a dívida pública apenas para o financiamento do investimento público ou para despesas emergenciais e extraordinárias, em vez de usar endividamento para simplesmente satisfazer a proclividade de gastar sem tributar” (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 14).

correntes possam ser custeadas por meio de operações de crédito além do limite estabelecido na Constituição. É verdade que tais operações ficam condicionadas à aprovação pelo Parlamento, mas isso não exclui o vício inerente ao modelo. A propósito, relevante análise foi produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF/Câmara dos Deputados) em conjunto com a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF/Senado Federal), rechaçando as operações de crédito condicionadas previstas no PLDO 2019, seja em virtude da flagrante inconstitucionalidade por afronta ao art. 167, III, CF/88, bem como pela contrariedade à legislação de estimativa de receita constante do art. 7º, § 2º da Lei n. 4.320/64, como também pelo claro desincentivo à premissa da responsabilidade fiscal, entre vários outros fatores<sup>50</sup>.

Proposta dessa natureza apenas evidencia o descaso que ultimamente se observa em tema de finanças públicas<sup>51</sup>. A questão que se trava, contudo, é a necessidade de uma aferição equilibrada: de um lado, a admissibilidade de ajustes no sentido do aprimoramento da Regra de Ouro, inclusive quanto aos limites nela encartados, uma vez que não se trata de regra absoluta, tampouco imutável; por outro lado, tal análise não poderá se desviar da precisa noção de responsabilidade fiscal e endividamento sustentável que obrigatoriamente onera a atuação estatal, avanços incorporados após fracassos decorrentes do descontrole na gestão das contas públicas, para os quais não se pode retroceder. A baixa margem de cumprimento da Regra de Ouro não se cinge à superficial alteração de seus marcos.

---

<sup>50</sup> Ver Nota Técnica Conjunta n. 1/2018 (“Subsídios à apreciação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019”), da qual se extrai a reflexão em combate às operações de crédito condicionadas, por fatores que detalhadamente especifica (Cf. BRASIL, 2018, p. 33-36). O entendimento é compartilhado, ainda, por Antonio Carlos Costa d’Ávila: “O papel de orientar a elaboração dos orçamentos atribuído pela Constituição às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não se confunde com o de dispor sobre a elaboração e a organização da Lei Orçamentária Anual, matéria esta cujo tratamento a Constituição da República de 1988, por intermédio do art. 165, § 9º, reservou à lei complementar. O mecanismo das “receitas e despesas condicionadas” não pode ser aplicado às receitas orçamentárias decorrentes de operações de crédito, mormente aquelas cuja realização darão azo à inobservância da ‘regra de ouro’.” (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 14).

<sup>51</sup> Na valiosa obra “Levando o Direito Financeiro a sério”, José Mauricio Conti, fazendo um balanço de práticas orçamentárias recentes, incluindo pedaladas fiscais e manobras de contabilidade criativa, posiciona-se: “Um escárnio. Difícil saber, a essa altura, o que poderá ser feito para surpreender, pois a impressão é que todos os limites da improvisação e desconsideração total pelo ordenamento jurídico em matéria financeira foram ultrapassados” (CONTI, 2016, p. 154). Por sua vez, em artigo trazendo reflexão sobre a deficiência na gestão das finanças públicas pela flexibilização que se faz dentro dessa temática, cf. FERREIRA; OLIVEIRA, 2017.

Para quem gasta mal, nenhum recurso será suficiente. A questão desafia não só o montante da dívida para respeito formal à norma, mas, sobretudo, a sua qualidade. É o que se aprofunda em arremate.

#### 4. DÍVIDA PÚBLICA E REGRA DE OURO: A VEDAÇÃO AO RETROCESSO

Ao perscrutar os meandros da dívida, é preciso reconhecer preliminarmente que, embora se tenha superado o equilíbrio rígido orçamentário de outrora<sup>52</sup>, tal baliza regulatória se resignificou, incorporando-se à atual noção do endividamento sustentável<sup>53</sup>. Os excessos, então, devem ser extirpados: ao tempo em que descabe a ideia do equilíbrio matemático das contas públicas, sendo perfeitamente admissível o déficit, isso em nada altera o dever de responsabilidade fiscal, o que pressupõe a convivência com padrões limitativos precisos da dívida, evidência que se extrai de análise sistêmica do ordenamento pátrio. Destarte, a noção de equilíbrio das contas revalida-se contemporaneamente, deixando a ultrapassada ideia de vedação ao déficit e equilíbrio estanque entre receitas e despesas, para a aceitação atual do endividamento, associado a instrumentos que garantam o seu controle. Bem ou mal, a Regra de Ouro é norma criada com o intuito originário de levar a contento tal mister, embora venha se mostrando bastante ineficaz da forma como concebida na sistemática brasileira. Na prática, não gera o resultado a que se propõe. Ao revés, apesar da sua inclusão no ordenamento pátrio, o que se observa é o crescente endividamento e altos níveis de déficits correntes.

---

<sup>52</sup> “Este principio, que es fundamental em las Finanzas clásicas, há sido negado por las Finanzas modernas no sólo em su realización práctica sino también em sus bases teóricas” (JARACH, 2003, p. 89). Complementa Gilberto Bercovici no Brasil: “A Constituição não contempla o princípio da equilíbrio orçamentário. (...) A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras vezes gera déficits orçamentários” (BERCOVICI, 2003, p. 209). O autor, junto com Luis Massoneto, critica o controle rígido que esteriliza a capacidade de intervenção do Estado: “A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, ‘blindada’.” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, 72).

<sup>53</sup> Weder de Oliveira chama de endividamento sustentável o princípio do equilíbrio orçamentário moderno, com natureza dinâmica e intertemporal, adstrito à noção de sustentabilidade da dívida (OLIVEIRA, 2015, p. 379). Por sua vez, Fernando Scaff insere a conceito com base na ideia do “financeiramente sustentável”: “Para que ocorra sustentabilidade financeira é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo mesmo haver déficits públicos periódicos visando alcançar certas metas sociais, e obter o necessário equilíbrio orçamentário, dentro do período de tempo estabelecido” (SCAFF, 2014, p. 40).

Revelando-se inábil à contenção da dívida e tendo em vista projeções negativas para o seu cumprimento, a solução estaria na redução dos limites nela estabelecidos? De outro modo: flexibilizar, sem tratar sobre a qualidade da dívida, o que já se mostra fragilizado?

Não há dúvidas de que hoje se busca uma nova cultura de gestão pública, baseada no planejamento, na transparência e no controle das contas, valores que passam a integrar o eixo central da atividade financeira estatal, e, por óbvio, resultam invariavelmente na imposição de limites para o endividamento público. Conquanto não haja a expressa previsão de observância do equilíbrio orçamentário a partir do texto da Constituição de 1988, sua ausência literal não autoriza práticas deletérias, reveladoras de gestões ineficientes decorrentes de endividamentos desordenados. É inconcebível, pois, cogitar em uma política financeira que não se coadune ao rigor constitucional do uso responsável dos recursos do povo. Não há mais espaço para a ideologia da inesgotabilidade dos recursos, tampouco se admite a sua sangria indiscriminada ou aplicação fora do contexto de ética e justiça orçamentária, critérios que atualmente devem marcar a atuação estatal no âmbito das finanças públicas, de sorte que o equilíbrio das contas, se não mais é rígido e estanque, torna-se um desafio renovado no plano do financeiramente sustentável, pressuposto insuperável da administração pública contemporânea, em especial ao se notar a evolução das finanças do Estado e a sua relação com os direitos fundamentais e o princípio democrático, valores que rechaçam a sangria ineficiente dos recursos públicos<sup>54</sup>.

Nesse enfoque é que deve se inserir também a disciplina da dívida pública, daí por que os instrumentos de controle devem primar não só pelo respeito aos limites formais de endividamento, mas, sobretudo, pela aderência aos preceitos que a fundamentam. É exatamente por isso que, muito mais do que a rolagem do problema pela simples flexibilização da Regra de Ouro, a solução para a baixa margem de seu cumprimento envolve medidas estruturantes. Se a norma, tal como posta nos termos do art. 167, III da CF/88, já se mostrou insuficiente para inibir o aumento do déficit público, de que adianta relativizá-la mais ainda sem que tal medida esteja acompanhada do tratamento no longo prazo da qualidade da dívida? Ao contrário, é momento de continuar a perseverar rumo ao recrudescimento da cultura de responsabilidade fiscal<sup>55</sup>. Não se quer retroceder para anos

---

<sup>54</sup> Em artigo que aborda a missão das finanças estatais no Estado constitucional e o papel do orçamento público na efetiva tutela dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia, cf. FERREIRA, 2018b.

<sup>55</sup> Licurgo Mourão lembra que hoje se colhe os louros de uma política de estabilização com base na trajetória de responsabilização fiscal, sendo o momento propício para a sua consolidação:

sombrios de descontrole das finanças públicas, se é que eles já passaram. É óbvio, portanto, que o aprimoramento da Regra de Ouro passa por soluções que vão muito além da sua perfunctória mitigação.

A verdade é que a dívida pública, em si, não é o problema. Em essência, é instituto capaz de gerar frutos benéficos. Isso vai depender, contudo, da qualidade na sua aplicação. Há despesas públicas produtivas e improdutivas que podem ser originadas a partir da dívida. O que se deseja é o desembolso que traga resultados benéficos concretos. Nesse enfoque, um limite estreito para uma dívida de péssima qualidade não é melhor do que outro mais largo em que se assegurem premissas de eficiência. A avaliação dos limites da dívida é relativa e passa, inevitavelmente, pela análise de sua qualidade: gerar dívida para quê? Ou ainda: flexibilizar seus limites para quê? No fundo, não existem soluções mágicas para situações que se mostram complexas, e que nem a lei fria, mesmo com limites rígidos ao endividamento, pode ser capaz de fechar as brechas e resolver algo que se situa, muito mais, na atuação comprometida dos agentes que fazem uso dos recursos do povo. O dinheiro que sai do seu verdadeiro titular, não se esqueça, deve para ele retornar por meio dos serviços e investimentos sociais. Não se trata de faculdade estatal, mas dever que se impõe. É hora, pois, de prosseguir avançando para corrigir equívocos e tratar de forma responsável o endividamento público, em vez de reduzir limites e tolerar gastos perdulários sem planejamento a longo prazo.

Sem prejuízo de medidas emergenciais para reverter a projeção negativa da margem de cumprimento da Regra de Ouro para os exercícios vindouros<sup>56</sup>, alte-

---

“Entretanto, a grande missão que perdura é a adoção de medidas complementares e a adoção de práticas que ponham por terra qualquer iniciativa tendente a desconstruir esse patamar do desenvolvimento a duras penas conquistado” (MOURÃO, 2010, p. 234). Por sua vez, Weder de Oliveira afirma: “Hoje há uma “consciência da responsabilidade fiscal” germinando na administração pública, em todos os níveis e em todos os Poderes, e também na sociedade. E podemos entendê-la como a consciência da necessidade de, simultaneamente, valorizar as receitas públicas, adequar os gastos às possibilidades de ingresso de recursos e conter o endividamento a um nível que não inviabilize a capacidade do Estado de cumprir suas funções constitucionais e honrar seus compromissos financeiros, com seus servidores, fornecedores e financiadores” (OLIVEIRA, 2010, p. 446-447).

<sup>56</sup> Dentre outras, é o que se tem observado com medidas imediatas de cancelamento de restos a pagar, utilização de recursos do Fundo Soberano do Brasil e do Fundo Nacional de Desenvolvimento, desvinculação de fontes orçamentárias de superávits de exercícios anteriores, devolução de recursos por parte do BNDES e, ainda, a perspectiva de operações de créditos superiores às despesas de capital autorizadas nos termos do art. 167, III, CF/88. No ponto, posiciona-se Antonio Carlos Costa d’Ávila contra o mecanismo de operações de crédito condicionadas inse-

rações que se idealizem para tal norma invocam soluções que propiciem o zelo pela qualidade da dívida, do contrário, seja qual for o seu limite, não se concretizarão as funções para as quais é chamada a exercer, além de ser insustentável lançar mão de válvulas de escape indefinidamente. E, obviamente, a redução dos limites da Regra de Ouro ou sua simples flexibilização seria só mais uma dessas saídas protelatórias que não enfrentam a questão de fundo. A própria ideia de transformá-la em cláusula plurianual, como se costuma conjecturar, postergando o prazo para avaliação do seu cumprimento, embora seja medida simpática à primeira vista, verdadeiramente também não ataca a questão de frente. Vale recordar que a Regra de Ouro, no modelo brasileiro, como já dito, é por demais aberta e deslocada da acepção clássica, de modo que sua previsão já não traz garantia de endividamento sustentável, porquanto não restringe as operações de crédito aos investimentos (o fator limitativo engloba todas as despesas de capital), tampouco cria impedimento à sua aplicação no financiamento de despesas correntes (o que sugere a leitura apressada da norma constitucional), mingando a regra na sistemática nacional.

Nesse panorama em que a Regra de Ouro não se liga necessariamente à qualidade do endividamento, torna-se arriscado maximizar o risco procrastinando o descontrolo da dívida considerando limitação dilatada plurianual. Embora a estabilidade das contas revele-se como valor mensurável de forma dinâmica, exame que ultrapassa um singelo exercício financeiro, a dimensão da sustentabilidade obriga também e principalmente a avaliação qualitativa dos compromissos intergeracionais assumidos, de modo que não se dissociam os conceitos de plurianualidade e qualidade do endividamento. Não garantido esse último, o primeiro fica afetado. Tudo passa pela reafirmação da qualidade da dívida. Se não há melhor configuração de controle da qualidade da dívida pela Regra de Ouro, a evidência de sua atual deterioração conduz à prudência na adoção de parâmetro temporal anual para que se evitem montantes elevados que fujam ao controle estatal. Medida diversa pode criar a falsa sensação de domínio dentro de um espectro de proteção ilusório que, adiante, venha causar prejuízo irreparável.

---

ridas já no PLOA 2019, mas nada impediria o envio paralelo de projeto de lei específico para ressalvar a regra de ouro, ao final concluindo que: “(i) o total das despesas constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2019 (PLOA2019) a ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo não pode ser superior ao total das fontes de financiamento viáveis e possíveis para referido exercício; e (ii) é compatível com o ordenamento jurídico em vigor, por se tratar de situação excepcionalíssima prevista pela própria Constituição da República, o encaminhamento ao Congresso Nacional, em paralelo à apreciação do PLOA2019, do Projeto de Lei de Crédito Adicional (especial ou suplementar) destinado a ressalvar a ‘regra de ouro’.” (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 14).

Não só é preciso evitar o retrocesso com o abrandamento de uma regra já fragilizada, mas, sobretudo avançar no aperfeiçoamento da referida cláusula, harmonizando a Regra de Ouro ao conjunto de medidas que garantam o seu objetivo, cujo formato atual se afasta profundamente das premissas que relacionam a dívida à sua verdadeira função<sup>57</sup>. Os desafios que se apresentam ao aprimoramento da disciplina dessa relevante norma constitucional dizem respeito, sobretudo, à reavaliação quanto ao ampliado conceito das despesas de capital para fins de limite das operações de crédito, o alto volume de receitas financeiras de fontes diversas consideradas em seu cômputo e a falta de blindagem às operações de crédito financiadoras de despesas correntes. É claro que as providências para enfrentar o problema da dívida pública não se encerram apenas no aperfeiçoamento da Regra de Ouro, envolvendo diversas outras variáveis que fogem ao escopo deste ensaio, mas é preciso a compreensão de que a análise não está limitada ao montante do endividamento, pelo que a baixa margem para atendimento da Regra de Ouro passa, invariavelmente, pela qualidade da dívida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dívida pública pode assumir diferentes feições, dependendo da sua aplicação e dos limites para utilização: trata-se de instrumento benéfico propulsor de incremento patrimonial ou se transforma em mecanismo nocivo de desequilíbrio fiscal e injustiça intergeracional. O que separa essa tênue linha divisória é a qualidade da destinação dos recursos e o respeito às premissas que asseguram a contemporânea noção de endividamento sustentável. Em outros termos, a dívida pública não é propriamente um mal; ao contrário, pode ser potencialmente benfazeja. Inevitavelmente, portanto, qualquer análise responsável que se proceda em rela-

---

<sup>57</sup> Tudo vai depender da qualidade da dívida: “Especialistas destacam a importante função que o endividamento público exerce ao garantir níveis equilibrados de investimento e serviços prestados pelo governo à sociedade, propiciando maior equidade entre gerações. As receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Na ausência do crédito público, estes teriam de ser absorvidos por aumentos inesperados nos impostos do governo ou em cortes excessivos de gastos, penalizando, demasiadamente, em ambos os casos, a geração atual. Além da suavização intertemporal do padrão de serviços à sociedade, o acesso ao endividamento público permite atender a despesas emergenciais e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos com horizonte de retorno no médio e no longo prazos. (...). O endividamento público pode exercer funções ainda mais amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro. A lição fundamental dessa discussão recai na relevância de se zelar pela qualidade do crédito público. Só assim se pode valer do endividamento e de suas funções de forma eficiente” (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 17).

ção ao tema de fundo não se pode restringir a uma questão pontualmente numérica. Embora seja forçoso o discernimento acerca da esgotabilidade dos recursos, a avaliação pressupõe antes o ingresso na identificação dos gastos que compõem os encargos assumidos pela via da dívida, porquanto da qualidade desses compromissos decorre também a sua viabilidade.

O controle do endividamento público, assim, alcança vital importância na medida em que se torna elemento prejudicial à própria preservação das funções precípuas da dívida. Nesse sentido, norma que se presta a contribuir nesse desiderato é a Regra de Ouro estatuída no art. 167, III da CF/88, cuja configuração, todavia, desvia-se consideravelmente daquela percebida em sua versão clássica. Se a referida cláusula, em origem, busca criar uma barreira para evitar que recursos oriundos de operações de crédito superem as despesas de capital, bloqueando, por esse meio, o financiamento de despesas sem aptidão para incremento patrimonial, na prática, porém, não é isso que se vivencia na experiência brasileira. Seja pelo conceito ampliado das despesas de capital, bem como pelo alto índice de receitas financeiras de fontes diversas, ou ainda, pela ausência de efetiva blindagem de operações de crédito aplicadas na cobertura de gastos correntes, tem-se a convivência do respeito formal da regra constitucional com déficits crescentes e a alarmante redução da margem para seu cumprimento nos próximos anos.

A realidade mostra que a Regra de Ouro brasileira não vem assegurando, por conta própria, a sustentabilidade da dívida pública. E nem poderia, pois a norma, além de afastada dos princípios basilares que deveriam norteá-la, verdadeiramente não é capaz de solucionar um problema cuja raiz se apresenta muito mais no dever de comprometimento responsável dos agentes investidos da gestão dos recursos do povo. Pior ainda, contudo, é admitir a rasa argumentação em favor da atenuação de uma norma já fragilizada, sem que seja acompanhada de medidas alternativas que se dirijam à sustentabilidade e qualidade da dívida. A questão se liga a desafios estruturantes, não bastando a rolagem do problema com a mera flexibilização da Regra de Ouro. A questão não é apenas a quantidade da dívida, mas a sua qualidade.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017a.
- ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017b.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Cumprimento de meta fiscal versus equilíbrio das contas públicas*. Estudo Técnico n. 9/2018. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.
- ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição económica. Universidade de Coimbra. *Boletim Ciências Económicas*, v. XLIX, p. 57-77, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BOUÇAS, Valentim F. *História da dívida externa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Informe Dívida – Projeções para a Regra de Ouro*. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública – COGEP. Brasília: Tesouro Nacional, 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. *Subsídios à apreciação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019*. Nota Técnica Conjunta nº 1/2018. Brasília: Congresso Nacional, 2018.
- BUCHANAN, James M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila *et al.* *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal; Câmara dos Deputados, 2017.
- CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila. A “Regra de Ouro” e o Orçamento de Investimentos (OI). Estudo Técnico n. 2/2018. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.
- CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila. *Receitas e Despesas Condicionadas versus “Regra de Ouro”*. Estudo Técnico n. 3/2018. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.
- CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila. *Processo Legislativo Orçamentário e a “Regra de Ouro”*. Estudo Técnico n. 1/2018. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

- CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, 2012.
- CHICOLI, Raí da Silva; BENDER, Siegfried. Sustentabilidade da dívida pública brasileira: uma análise sob diversos conceitos de superávit primário e endividamento. Department of Economics – FEA/USP, *Working Paper Series*, n. 37, 2015.
- CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.
- CONTI, José Mauricio. Comentários aos arts. 32 a 39 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do Nascimento (org.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios*. Estudo Especial n. 5/2018. Instituição Fiscal Independente (IFI). Brasília: Senado Federal, 2018.
- EINAUDI, Luigi. *Principios de hacienda pública*. Tradução de J. Alcarra e Miguel Paredes. Madrid: Aguillar, 1948.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no estado constitucional democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. A missão constitucional do orçamento público na efetiva tutela dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. *Revista General de Derecho Constitucional (IUSTEL)*, v. 27, 2018.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Revista Sequência*, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017.
- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 10. ed. Buenos Aires: La Ley, 2011. v. 2.
- FREITAS, Juarez. *O direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GAMBIAGI, Fábio. À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender da experiência internacional? *Revista do BNDES*, v. 8, n. 15, p. 65-102, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.
- KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, 1951.
- LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Instituciones de derecho financiero*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

- MENDONÇA, Félix *et al.* *A dívida pública brasileira*. Cadernos de Altos Estudos n. 2. Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- MOURÃO, Licurgo. Dez anos de gestão fiscal responsável: experiências para a efetividade do controle governamental como instrumento de responsabilidade fiscal. *In*: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (org.). *Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n. 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ivo. *Entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Dívida pública brasileira: mensuração, composição, evolução e sustentabilidade*. Textos para Discussão n. 226. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2017.
- PIRES, Manoel. *Uma análise da regra de ouro no Brasil*. Observatório de Política Fiscal. Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1997.
- SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro: tributação, guerra fiscal e políticas públicas*. São Paulo: Editora Conjur, 2016.
- SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014.
- SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. *Revista Científica Fagoc Jurídica*, v. I, p. 85-96, 2016.
- SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.
- TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.
- VILLEGAS, Héctor B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 7. ed. Buenos Aires: Depalma, 2001.

## **PARTE 5**

Dívida pública: fiscalização,  
controle e responsabilização



# OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ENTES SUBNACIONAIS E O CONTROLE EXTERNO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

**Carlos Richelle Soares da Silva**

Aluno especial vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito,  
da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP),  
na área de concentração de Direito Econômico, Financeiro e Tributário.  
Artigo apresentado como avaliação final da disciplina de Dívida Pública.  
(DEF 5825/17), ministrada pelo Professor Doutor José Mauricio Conti.  
Especialista em Direito Constitucional pela Uniderp/Anhanguera.  
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).  
Advogado. Auditor do Tribunal de Contas  
do Município de São Paulo.

## SUMÁRIO

Introdução – 1. O endividamento público dos entes subnacionais no Brasil: 1.1 Os programas de reestruturação fiscal e financeira no panorama pós-Constituição Federal de 1988; 1.2 As normas que versam sobre os limites do endividamento público versam sobre o seu controle externo – 2. Os Tribunais de Contas dos entes da Federação e o efetivo exercício do controle externo do endividamento público: 2.1 As competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas dos entes subnacionais; 2.2 As normas que balizam o exercício do controle externo do endividamento público – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO

Na República Federativa do Brasil, o endividamento público se sobressai como um instrumento constitucional e legal de política financeira, utilizado, entre outras funções governamentais<sup>1</sup>, para garantir níveis equilibrados de investimentos e de serviços prestados pelo governo à sociedade, bem como mecanismo de condução da política monetária, consubstanciando-se, quando bem gerido, em um importante elemento para a manutenção da estabilidade social e econômica.

Quando se estuda a sistemática da formação da dívida pública interna brasileira, é preciso compreender, de antemão, que a capacidade de se valer de um crédito público<sup>2</sup> para realizar uma operação de crédito<sup>3</sup> é conferida não só ao governo central (União), como também aos entes subnacionais (Estados e Municípios), dada a autonomia financeira<sup>4</sup> que constitucionalmente lhes foi atribuída.

Nessa esteira, ao analisar a autonomia das entidades subnacionais e as limitações impostas para o seu endividamento público, discorre o Professor José Mauricio Conti<sup>5</sup> que “o controle da dívida pública subnacional por parte do go-

---

<sup>1</sup> As funções alocativa, distributiva e estabilizadora devem ser aquelas exercidas pelo setor público para suprir falhas de mercado, segundo uma influente visão normativa das finanças públicas (MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. *Public Finance in Theory and Practice*. Nova Iorque: McGraw Hill, 1980, p. 5-26, *apud* LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Dívida pública: conceito, tipos e natureza jurídica, p. 27 -68. *In*: LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 30).

<sup>2</sup> Apoiado na lição de Hector B. Villegas, citado por Sérgio Assoni Filho, para quem crédito público é “a aptidão política, econômica, jurídica e moral de um Estado para obter dinheiro ou bens em empréstimo; e que o empréstimo público é a operação de crédito concreta mediante a qual o Estado obtém tal dinheiro ou bens; e a dívida pública consiste na obrigação que contrai o Estado com os prestamistas como consequência do empréstimo efetuado (VILLEGAS, Hector B. *apud* ASSONI FILHO, Sérgio. Empréstimos públicos e sua natureza jurídica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 99, 2004, p. 799).

<sup>3</sup> O inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz a definição de operação de crédito.

<sup>4</sup> Assevera Conti que “a autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhe competem, e passarão a depender do poder central para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua (CONTI, José Mauricio. *Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro*. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003. v. 2, p. 1082.

<sup>5</sup> Cf. CONTI, José Mauricio. *Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro*, cit., p. 1092.

verno central é medida que tem sido adotada por vários países, sendo visto como modo eficiente para o adequado controle das contas públicas e por uma gestão responsável dos recursos administrados”.

Cesar Augusto Seijas Andrade<sup>6</sup>, buscando ressaltar a relevância do aspecto finalístico do controle da dívida pública, afirma que “é matéria de relevância nacional, pois o endividamento elevado dos entes subnacionais causa impacto na estabilidade econômica do País, obrigando o governo central, em situações extremas, a intervir e assumir a dívida dos entes subnacionais”.

Nesse contexto, a formação, a fiscalização e a gestão da dívida pública dos entes subnacionais mostram-se mais complexas diante da dinâmica das relações jurídicas e institucionais que se estabelecem entre eles e o governo central, demandando a atuação administrativa conjunta e/ou isolada de diversos órgãos de controle constitucionalmente instituídos, pertencentes às três esferas políticas (União, Estados e Municípios) e aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

No decorrer deste trabalho, restará evidenciado que o Brasil adota como métodos de controle do endividamento público a edição de normas jurídicas (*rule-based approaches*<sup>7</sup>) e a manutenção de um controle administrativo (*administrative control*<sup>8</sup>).

A CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as Resoluções do Senado Federal (RSF) n. 40, de 20 de dezembro de 2001, e n. 43, de 21 de dezembro de 2001, são os diplomas que atualmente veiculam as regras para o endividamento público dos entes subnacionais, enquanto o controle administrativo fica a cargo de diversos órgãos de *accountability*, entre os quais, para a análise que aqui se verificará, interessa a função exercida pelos Tribunais de Contas dos Entes Subnacionais.

Conforme disposição expressa do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão tecnicamente incumbido de exercer o controle externo da gestão pública, cujas competências estão traçadas especificamente nos arts. 71 a 74 da norma supracitada.

---

<sup>6</sup> Cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 65.

<sup>7</sup> Na classificação proposta por Teresa Ter-Minassian e Jon Craig. Cf. Control of subnational government borrowing. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 165-167.

<sup>8</sup> Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing, cit., p. 169.

No tocante aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, o art. 75 da CF/88 preceitua que:

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Portanto, sob a égide da sistemática constitucional do controle externo brasileiro, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais devem estar previstos e disciplinados nas respectivas Constituições derivadas, exercendo atribuições correlatas às do TCU, circunscritos as suas esferas de atuação. Aplica-se, dessa forma, o princípio da simetria federativa.

Ao observar o rol das competências constitucionais impostas aos Tribunais de Contas (arts. 70 c/c 71, incisos I a XI da CF/88), destaca-se o papel relevante que esses órgãos desempenham, ou pelo menos deveriam desempenhar, na fiscalização da gestão financeira estatal, da qual é indissociável, por determinação legal, o controle externo do endividamento público regulamentado no art. 59, incisos II a IV da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF).

Contudo, não obstante a previsão do controle externo do endividamento público, os Estados e os Municípios brasileiros vêm historicamente vivenciando crises financeiras graves, recorrendo, frequentemente, às operações de refinanciamento (*Bailout*<sup>9</sup>) promovidas pelo próprio Governo Central.

O desequilíbrio fiscal histórico e a necessidade de ajuste das contas públicas nos Estados e Municípios demonstram que o controle externo do endividamento público desses entes é ineficiente, ineficaz e não efetivo, quando não inexistente, apesar de devidamente regulamentado na CF/88 e nas leis.

Por isso, após discorrer brevemente sobre alguns aspectos teóricos do endividamento público dos entes subnacionais, e considerando ainda as informações que serão apresentadas ao longo do artigo, restará indubitosa a relevância material da gestão e do controle da dívida pública.

Pelo exposto, os objetivos deste artigo são, primeiro, buscar evidenciar as competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas dos Estados e dos

---

<sup>9</sup> Isabella Fonte Boa Rosa Silva, citada por Seijas, afirma que *bailout* refere-se “a qualquer tipo de socorro financeiro, geralmente do governo central, para o pagamento de dívidas dos governos subnacionais não honradas”. Cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*, cit., p. 64.

Municípios e a proficiência técnica presente no seu corpo de trabalho, o que os torna órgãos de controle essenciais para a gestão sustentável da dívida pública nacional e subnacional, e, segundo, criticar o pouco e incipiente trabalho técnico no âmbito dessas Cortes de Contas no tocante ao controle prévio, concomitante e *a posteriori* do endividamento público.

## 1. O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DOS ENTES SUBNACIONAIS NO BRASIL

Centrando-se apenas no aspecto jurídico, esse estudo adota o entendimento de que a natureza da dívida pública dos entes subnacionais incorpora os mesmos elementos, conceitos e classificações da dívida pública federal<sup>10</sup>, diferenciando-se assim apenas na sua feição subjetiva, ou seja, em relação à esfera governamental que está contraindo a dívida.

Traçar uma trajetória da dívida pública dos governos subnacionais e, concomitantemente, analisar o arcabouço legal do endividamento público em um estado federalizado exige o enfrentamento de dois temas jurídicos que isoladamente já se mostram complexos: o federalismo brasileiro e a autonomia financeira dos seus entes subnacionais.

A República Federativa do Brasil conjuga características de um federalismo dualista com elementos cooperativos<sup>11</sup>, quer dizer, mescla competências exclusivas de cada um dos seus entes com competências a serem exercidas concorrentemente.

Nesse contexto, o endividamento público dos entes subnacionais é objeto da política financeira, interferindo, por conseguinte, na política macroeconômica do governo central, sendo a sua gestão competência da União, conforme análise sistêmica de diversos dispositivos constitucionais (arts. 21, VII e VIII, 22, VI, VII e VIII e 24, I, todos da CF/88).

Segundo Rigolon e Giambiagi<sup>12</sup>, a ideia do federalismo fiscal ganhou força nas décadas de 1980 e 1990, em prol de uma maior eficiência alocativa, uma vez

---

<sup>10</sup> Sobre a natureza jurídica da dívida pública, seus elementos, conceitos e classificações ver: LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Dívida pública: conceito, tipos e natureza jurídica*, cit., p. 27-68; e ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*, cit., 2012.

<sup>11</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 442.

<sup>12</sup> Cf. RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 34.

que a repartição dos recursos disponíveis permite que os diversos entes federativos ofereçam uma cesta de bens e serviços públicos maior e melhor aos seus cidadãos, o que não ocorreria de maneira tão eficiente se o provimento desses bens ocorresse a partir do governo central, que está distante dos beneficiários.

Como bem salientado por Rodrigo de Oliveira Faria<sup>13</sup>:

Muito embora a política macroeconômica seja de competência da União, o comportamento e as diretrizes adotadas pelos governos subnacionais interferem no alcance dos objetivos estabelecidos pelo governo central e, portanto, na condução daquela política, em virtude do gasto agregado de que se fazem portadores, bem com o de seus níveis de endividamento.

Nesse sentido, apesar dos riscos envolvidos, é estruturalmente relevante para o país preservar a autonomia financeira dos entes federados e, por conseguinte, garantir-lhes o acesso aos mercados financeiros, pois, dessa forma, o governo central contribui para a expansão do investimento em infraestrutura e para o cumprimento das competências constitucionais materiais.

Entretanto, do próprio conceito de autonomia<sup>14</sup> e seus elementos<sup>15</sup> reconhece-se a existência de restrições – maiores ou menores – impostas pela Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais aos entes subnacionais. Observa-se que a própria atribuição de competência dada a um ente da Federação opera como restrição à atuação das demais entidades componentes do Estado.

---

<sup>13</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras*, cit., p. 445.

<sup>14</sup> Segundo José Afonso da Silva (*apud* CONTI, 2003, p. 1079) “Autonomia envolve capacidade normativa sobre assuntos de competência exclusiva da entidade autônoma. Para que uma entidade possa ser considerada autônoma é necessário, no mínimo, a existência de governo próprio e existência de competência exclusiva, conforme ensina Charlles Durand, que acrescente que governo próprio significa governo formado sem interferência de outra entidade, isto é, governo proveniente de escolha da própria comunidade autônoma. Competência exclusiva constitui-se de uma área de poder próprio, outorgado à entidade autônoma para desenvolvimento de sua capacidade normativa”.

<sup>15</sup> Dois são os elementos essenciais e irredutíveis do conceito de autonomia; (a) existência de órgãos governamentais próprios; e (b) posse de competências exclusivas. Tais elementos compõem o significado do termo autonomia nas palavras de José Afonso da Silva: “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal” (FARIA, Rodrigo de Oliveira. *Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 439.

A autonomia pode ser categorizada a partir de três aspectos: político, administrativo e financeiro<sup>16</sup>. A autonomia financeira, que aqui nos interessa, exterioriza-se por meio de diversas atribuições constitucionais de competências aos Estados e aos Municípios, sendo a possibilidade de um ente público subnacional contrair dívida uma das formas pela qual ela se expressa.

Sobre o exercício da autonomia financeira na perspectiva do crédito e da dívida pública, leciona José Mauricio Conti<sup>17</sup> que:

O pleno exercício deste aspecto da autonomia, por parte da entidade subnacional, sem qualquer limitação, tem demonstrado ao longo do tempo que pode ser prejudicial à população que integra referido ente da Federação, dada a forma irresponsável com que as finanças públicas são às vezes administradas.

Por conseguinte, a questão que se coloca à frente para debate é sobre a não efetividade normativa histórica dos limites legalmente impostos pelo governo central para o exercício dessa feição da autonomia dos entes subnacionais, diante da inoperância do controle externo ante um endividamento público crescente e o surgimento de crises financeiras redundantes e renegociações fiscais sucessivamente fracassadas.

### 1.1 Os programas de reestruturação fiscal e financeira no panorama pós-Constituição Federal de 1988

Em 1930, no auge do enfrentamento de uma crise financeira mundial, Getúlio Vargas, ao assumir o Governo Provisório, apresentou um programa de reconstrução nacional<sup>18</sup>, sob o comando de Valentim Bouças<sup>19</sup>, que contemplava a

---

<sup>16</sup> Cf. CONTI, José Mauricio. *Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro*, cit., p. 1080-1084.

<sup>17</sup> Cf. CONTI, José Mauricio. *Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro*, cit., p. 1092.

<sup>18</sup> Decreto n. 20.631 de 9 de novembro de 1931 que “institui uma comissão de técnicos para proceder a estudos financeiros e econômicos dos Estados e Municípios”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20631-9-novembro-1931-509261-publicacaooriginal-1-pe.html>.

<sup>19</sup> Valentim Bouças era o representante Técnico dos Ministérios da Fazenda e Justiça, foi nomeado Secretário Geral da comissão que tinha como principal objetivo organizar a situação econômico-financeira do país, de modo a consolidar todas as informações econômicas relevantes de todos os entes estatais e divulga-las através de uma série chamada de Finanças do Brasil que consta de 21 volumes entre 1932 e 1957 (Disponível em: [www.memoria.org.br](http://www.memoria.org.br)).

reorganização e unificação das finanças dos Estados e dos Municípios e a regularização dos seus empréstimos externos.

Observa-se a partir de relevante fato histórico das finanças públicas brasileiras que, há quase um século, já havia o consenso de que, para a organização econômico-financeira de todo o país, é fundamental ter o controle dos quadros econômicos e financeiros dos seus entes federados, principalmente no que concerne às suas dívidas internas e externas.

Apesar desse entendimento, na história recente do endividamento público brasileiro, ocorreram consecutivos programas de recuperação fiscal voltados aos entes subnacionais, por meio de edições de medidas provisórias e/ou de leis, antes e depois da vigência da LRF e das edições das RSF n. 40 e 43, de 2001.

Desde já, não é demasiado afirmar que na federação brasileira prevalece a prática da socialização das perdas ou da socialização da gestão fiscal irresponsável, mesmo com a existência secular de diversas Cortes de Contas incumbidas da fiscalização das receitas e dos gastos dos entes federados. Sobre essa lesiva prática, salienta Faria<sup>20</sup>:

Na medida em que entidades subnacionais contem com o seguro amparo e o beneplácito do governo federal aos seus desequilíbrios financeiros, nenhum incentivo haveria em se proceder de forma responsável no âmbito fiscal. Mais do que isso, a gestão fiscal irresponsável de uma determinada entidade federativa implicaria em um ônus a ser partilhado entre todos os entes da Federação, em visível afronta ao princípio da isonomia.

Com a promulgação da CF/88, houve um rearranjo do federalismo fiscal no Brasil. O governo central perdeu parcela considerável de suas receitas para os estados e os municípios, sem que tal movimento fosse acompanhado da transferência da responsabilidade pelos dispêndios financeiros na mesma proporção.

Também sobre essa cultura da irresponsabilidade generalizada dos governos subnacionais, contextualizaram Rigolon e Giambiagi<sup>21</sup>:

No entanto, a experiência recente de muitos países em desenvolvimento sugere que, nas circunstâncias atuais, os governos subnacionais contribuem –

---

<sup>20</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras*, cit., p. 446.

<sup>21</sup> Cf. RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999, p. 122.

muitas vezes, significativamente – para agravar os problemas macroeconômicos ou dificultar a sua solução.

Primeiro porque os governos subnacionais são incentivados a produzir déficits e a transferir o seu financiamento para o governo central. Quando os recursos não estão disponíveis *ex-ante* no governo nacional, eles podem ficar disponíveis *ex-post*, depois da realização do gasto e da acumulação da dívida. O poder político de muitos governos subnacionais e as implicações sistêmicas e políticas da eventual deterioração de suas contas diminuem a capacidade de o governo central resistir às pressões por mais recursos.

Segundo porque a crença na capacidade de o governo central assegurar, em última instância, a solvência dos governos subnacionais cria um problema de perigo moral que estimula o endividamento excessivo. Em geral, uma multiplicidade de agentes estará disposta a financiar os governos subnacionais, com base numa garantia explícita ou implícita do governo federal.

Após a promulgação CF/88, a primeira medida de reestruturação da dívida subnacional mais consistente se deu com a promulgação da Lei n. 7.976/89, que permitiu ao governo central assumir o endividamento externo desses entes, com prazo de pagamento de 20 anos.

Em 1991, o governo federal possibilitou o refinanciamento da dívida dos estados com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a edição da Lei n. 8.212/91. Posteriormente, em 1993, foi dada a oportunidade de refinanciamento da dívida dos Estados com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autorizado pela Lei n. 8.620/93.

Advinda de uma demanda crescente por um reescalonamento, mais uma rodada de renegociação, em 1993, resultou na edição da Lei n. 8.727/93. Sobre essa normatização asseveram Fábio Giambiagi e Mônica Mora<sup>22</sup> que:

Essa lei, contudo, se limitou à dívida de estados e municípios com a União e instituições federais, frustrando as expectativas dos governadores e prefeitos. Parte significativa da dívida subnacional permanecia em poder da iniciativa privada, sendo essa parcela a principal responsável pela trajetória explosiva do endividamento observada após 1994.

O Conselho Monetário Nacional (CMN), por meio da Resolução n. 2.008/93, proibiu o aumento da participação dos bancos privados na dívida esta-

---

<sup>22</sup> Cf. MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. *Federalismo e endividamento subnacional*: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

dual. Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993, restringiu-se a emissão de títulos de dívida pelos Estados, Municípios e Distrito Federal até 31 de dezembro de 1999.

Em seguida, o Senado Federal editou a Resolução n. 11/94, que “dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização”, exercendo, dessa forma, sua competência privativa estabelecida no art. 52, incisos VI, VII, VIII e IX da Constituição da República de 1988.

Em 1995, o Conselho Monetário Nacional aprovou o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados, que previa refinanciamento de operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e criava linhas de crédito para pagamento de pessoal e outras obrigações de curto prazo. Em contrapartida, os estados deveriam adotar medidas de austeridade fiscal e privatizar estatais.

No exercício seguinte, foi editada a Medida Provisória n. 1.514/96, que estabelecia “mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispondo sobre a privatização de instituições financeiras”.

Finalmente, em 1997, foi editada a Medida Provisória n. 1.560, posteriormente convertida na Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997 (Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF), disciplinando os “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”.

Entretanto, as condições estabelecidas nos contratos firmados se tornaram insustentáveis com o passar do tempo, especialmente em relação ao indexador e aos juros reais definidos (forte elevação do IGP-DI, decorrente da depreciação da taxa de câmbio, levou a um subsídio negativo, já que o custo dos contratos foi superior à taxa de mercado).

Com a promulgação da Lei Complementar n. 148/14, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, lançou-se uma proposta no sentido de aliviar as finanças públicas das entidades pactuantes e ajustar os termos do contrato aos novos parâmetros macroeconômicos.

Resta evidente que a cultura da irresponsabilidade fiscal, com a federalização das perdas, sempre permeou a gestão financeira dos governos locais, como bem anota Francisco Luiz Cazeiro Lopreato<sup>23</sup>:

---

<sup>23</sup> Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002, p. 147-148.

A resistência dos governadores em aceitarem cortes nos gastos públicos criou obstáculos à definição de uma política de reciclagem das dívidas e de contratação de créditos suplementares, contrárias a seus interesses. Essa posição descortinava um vasto campo de atrito entre os governadores e os formuladores de política econômica, pois a posição dos Estados entrava em choque com os objetivos macroeconômicos.

Os governadores perderam parcela apreciável de tempo e de energia política na tentativa de contornar os problemas do endividamento e viabilizar um cronograma de gastos compatível com a expectativa dos Estados. As negociações em torno da dívida e das oportunidades de novas operações de crédito assumiram papel decisivo na atuação dos Estados, no jogo de interesses e nas manobras políticas, definindo os parâmetros das relações entre a União e os governos estaduais. Além disso, abriram brechas aos acordos políticos que tinham como objetivo acomodar as diretrizes da área econômica, as preocupações das autoridades estaduais e a vontade do Congresso.

Recentemente, foram editadas as Leis Complementares n. 156/2016 e 159/2017, a primeira estabeleceu o plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, e a segunda instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

No exercício de 2017, o PAF foi aprimorado com a implementação das mudanças previstas na Lei Complementar n. 156/16, que alterou as seis metas fiscais dos Programas e estabeleceu que os conceitos e definições neles utilizados deverão ser os mesmos da LRF. As mudanças estão regulamentadas pela Portaria STN n. 690/17.

O resultado desses programas e a situação das dívidas dos Estados e dos Municípios podem ser analisados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>24</sup>, do qual também se extrai o Resultado Orçamentário por ente da federação.

Assim, ao analisar a linha do tempo acima relatada, é perceptível a falência do controle da dívida pública, tendo em vista que, mesmo com os sucessivos programas de recuperação fiscal, o rigor da LRF e a estipulação de limites para a contratação de operações de crédito, os Estados e os Municípios do Brasil encontram-se ainda em situação de desequilíbrio fiscal, o qual decorre, dentre outras causas, da não operacionalização do controle externo, legalmente instituído, sobre a gestão do endividamento público.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>.

## 1.2 As normas que versam sobre os limites do endividamento público versam sobre o seu controle externo

Segundo Teresa Ter-Minassian e John Craig<sup>25</sup>, existem basicamente três métodos que os Estados modernos utilizam para a fixação de limites às operações de crédito, especialmente quando se referem ao endividamento das entidades federadas, quais sejam: *cooperative approach*, *ruled-based approaches* e *direct control of the Central Government*.

Sem adentrar na discussão sobre qual dos métodos elencados pela autora é o mais eficiente, o fato é que o Brasil fixa os limites das dívidas públicas dos entes subnacionais e o seu controle por meio de normas jurídicas e controle administrativo<sup>26</sup>.

Verifica-se que parte das regras que disciplinam o endividamento público está positivada na própria Constituição, regulamentada pelas legislações infraconstitucionais: LRF e as RSF n. 40 e 43, de 2001.

Como já citado anteriormente, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal submetem-se à política de crédito fixada pela União, em razão da disposição constitucional constante no art. 22, VII, o qual atribui ao ente central a competência privativa para legislar sobre *política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores*.

Conforme aponta Cesar Augusto Seijas de Andrade<sup>27</sup>:

A competência legislativa da União sobre a matéria é exercida por normas editadas pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal. De acordo com o art. 48, II da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre operações de crédito e dívida pública. Ao Congresso Nacional também compete, conforme determina o art. 48, XIV da Constituição, dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal.

Cumprindo a determinação do sistema financeiro constitucional, foi editada a LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º), buscando, com isso, obter “uma drástica e veloz

---

<sup>25</sup> Cf. TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 164-169.

<sup>26</sup> Cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*, cit., p. 65.

<sup>27</sup> Cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*, cit., p. 65.

redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia<sup>28</sup>”.

As diretrizes para uma gestão fiscal responsável vêm estabelecidas no art. 1º, § 1º da LRF, ao dispor que “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”.

Constata-se, assim, que uma das principais finalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal é a limitação do endividamento público, como forma de evitar, além do excesso de dívida, danos presentes e futuros para a gestão fiscal.

Nos termos do art. 52 da Constituição Federal, os limites serão fixados pelo Senado Federal por meio de resolução. Em obediência ao comando constitucional, foram editadas as RSF n. 40 e 43, de 2001, que são os principais diplomas atualmente vigentes que veiculam as normas limitadoras do endividamento público dos Estados e Municípios.

Dada a dimensão do trabalho proposto e em razão de o objetivo central ser o controle externo sobre o cumprimento dos limites da dívida pública, importa nesse momento firmar a seguinte constatação: nos mesmos diplomas legais que disciplinam as regras e os limites para o endividamento dos entes subnacionais (CF/88, LRF e RSF n. 40 e 43, de 2001) encontram-se inseridas também as obrigações para o exercício da fiscalização pelos Tribunais de Contas em relação a esse objeto.

Como se verá em seguida, tanto os constitucionalistas, originários e derivados, quanto os legisladores infraconstitucionais preocuparam-se com a instituição e a definição do campo de atuação do controle externo em relação ao endividamento público dos entes federados.

## **2. OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO E O EFETIVO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

Sobre a relevância da atuação dos Tribunais de Contas para a saúde das finanças públicas, destaca-se o ensinamento de José Mauricio Conti<sup>29</sup>:

---

<sup>28</sup> Cf. CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S.; NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275-305.

<sup>29</sup> Cf. CONTI, José Mauricio. Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público. In: CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 184.

Os Tribunais de Contas dispõem de instrumentos eficientes para evitar o mau uso do dinheiro público, como os alertas a que se refere o artigo 59, parágrafo 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os quais informam os gestores sobre ultrapassagem de limites de gastos e endividamento, indícios de irregularidades e outros que possam comprometer a boa gestão das contas públicas. Atualmente tem sido intensificado seu uso, mostrando esta importante ação de natureza preventiva, seguramente a melhor forma de evitar a má gestão das contas públicas.

Tratando especificamente do controle da dívida pública, a atuação dos Tribunais de Contas está contemplada na redação do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que remete à apreciação das contas prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo, além de lhes atribuir a competência para realizar trabalhos de fiscalização específicos.

As Cortes de Contas atuam também sob o amparo do art. 59, § 1º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe que os Tribunais de Contas alertarão o respectivo Poder Executivo quando constatarem que os montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.

Será ressaltado, nesta seção do artigo, o potencial subutilizado das auditorias de controle externo sobre o endividamento público a serem realizadas pelo corpo técnico das Cortes de Contas.

## 2.1 As competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas dos entes subnacionais

No Brasil, a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da Administração Pública é exercida pelo Parlamento, com o auxílio do Tribunal de Contas. É o que dispõe o art. 71, *caput*, da CF/88, *verbis*: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...)”. De acordo com o art. 75, *caput*, da CF/88, esse modelo deve ser estendido às demais esferas da federação, e, portanto, para as suas respectivas Cortes de Contas.

Em linhas gerais, a organização, a composição e as competências dos Tribunais de Contas do Brasil estão definidas na CF/88, nos arts. 70 a 75, o que garante certa uniformidade entre os entes federados. Portanto, por expressa disposição constitucional, as normas que disciplinam o TCU aplicam-se simetricamente às Cortes de Contas dos entes subnacionais.

Já os detalhes do trâmite processual, nos procedimentos dos Tribunais de Contas, costumam ser regulados por suas Leis Orgânicas, que são editadas pelo Poder Legislativo, ao qual a Corte de Contas está integrada.

Além das competências previstas na CF/88, há diversos diplomas legais que contemplam os Tribunais de Contas no sistema de controle do endividamento público, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), as RSF n. 40 e 43, de 2001, a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93), a Lei dos Crimes Fiscais (Lei Federal n. 10.028/2000) e as Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas.

A já clássica divisão doutrinária proposta pelo Ministro do TCU, Exmo. Sr. Valmir Campelo, no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas realizado em Portugal, no ano de 2003<sup>30</sup>, agrupa as competências dos órgãos de controle externo em fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria.

Para o estudo do exercício do controle externo do endividamento dos entes subnacionais, interessam sobretudo as funções consultiva, fiscalizadora e sancionadora, que se sustentam, sobretudo, na atuação do corpo técnico multidisciplinar desses órgãos, por meio de auditorias e inspeções, as quais estão em constante aperfeiçoamento.

## 2.2 As normas que balizam o exercício do controle externo do endividamento público

No tocante ao endividamento público, as Cortes de Contas atuam sob o amparo dos arts. 57 c/c 59, inciso II e § 1º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõem, respectivamente, que os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, fiscalizarão os limites e condições para realização de operações de crédito e alertarão o respectivo Poder Executivo quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.

Em cumprimento aos incisos VI e IX do art. 52 da CF/88 e ao art. 30, inciso I da LRF, o Senado Federal aprovou as Resoluções n. 40, de 20 de dezembro de 2001, e 43, de 21 de dezembro de 2001, que estabelecem limites globais de endividamento e sobre operações de crédito para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Resolução n. 43/2001 disciplina as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Nela, há diversos dispositivos que

---

<sup>30</sup> Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas realizado em Portugal, no ano de 2003. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc\\_luso-brasileiro/enc\\_luso-brasileiro.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc_luso-brasileiro/enc_luso-brasileiro.pdf), p. 47.

inserem os Tribunais de Contas na sistemática normativa dos pleitos para a realização de operações de crédito, elevando, assim, a necessária participação desses órgãos na fiscalização e na gestão da dívida pública dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Infere-se que a CF/88 e a legislação infraconstitucional trazem um rol de regras direcionadas às Cortes de Contas, que revelam a indispensável atuação desses órgãos no exercício do controle externo do endividamento público dos entes federados.

Em resumo, em conformidade com a RSF n. 43/2001, a fiscalização dos Tribunais de Contas nos pleitos para a realização de operação de crédito se dá com o seguinte procedimento:

- a) **Expedição de certidão** que comprove a regularidade da emissão dos títulos públicos para o pagamento de precatórios judiciais (art. 13, § 1º);
- b) A comprovação do disposto no inciso II do art. 18 será feita por meio de **certidão do Tribunal de Contas** a que esteja jurisdicionado o garantidor ou, alternativamente, mediante declaração fornecida pelo Estado, Distrito Federal ou Município que estiver concedendo a garantia, diretamente ou por meio do agente financeiro que estiver operacionalizando a concessão da garantia (art. 18, § 2º);
- c) Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata essa Resolução, com a proposta do financiamento ou empréstimo e instruídos com: **IV – certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando: a) em relação às contas do último exercício analisado**, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar n. 101, de 2000; **b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados**, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar n. 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal; **c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;** (art. 21, inciso IV, alíneas a, b e c);
- d) A devolução de que trata o art. 24 deverá ser comunicada ao Poder Legislativo local e ao **Tribunal de Contas** a que estiver jurisdicionado o pleiteante (art. 24);

- e) A conclusão do processo de regularização de que trata os §§ 4º e 6º do art. 24 será encaminhada pelo Ministério da Fazenda ao Poder Legislativo local e ao **Tribunal de Contas** a que estiver jurisdicionado o pleiteante (art. 24, § 7º);
- f) O resultado do processo competitivo de que trata o § 1º do art. 37 será divulgado pelo Banco Central do Brasil, sempre que possível por meio eletrônico, a todas as instituições financeiras, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda, ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e ao **Tribunal de Contas competente**, com descrição detalhada das ofertas realizadas (art. 37, § 2º);
- g) Após a realização do leilão eletrônico, o Banco Central do Brasil encaminhará as informações relevantes sobre ele, sempre que possível por meio eletrônico, às instituições financeiras, ao Ministério da Fazenda, ao Senado Federal, ao Poder Legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, e ao **Tribunal de Contas competente** (art. 39);
- h) A fiscalização quanto à correta utilização dos recursos arrecadados com a venda dos títulos vinculados ao disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias compete aos Tribunais de Contas a que estão jurisdicionadas as entidades emissoras (art. 45). A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal poderá, havendo evidências de irregularidade, realizar diligência nos termos do § 3º do art. 24 ou solicitar ao respectivo **Tribunal de Contas que realize auditoria na aplicação dos recursos obtidos por meio da colocação dos títulos de que trata o caput** (parágrafo único) (grifos nossos).

Destaca-se o disposto na alínea *h*, que confere ampla liberdade de atuação dos Tribunais de Contas na instauração de fiscalizações específicas (auditorias) para examinar de forma aprofundada a aplicação dos recursos obtidos por meio do endividamento.

Apesar das balizas normativas vigentes, como muito bem anota José Mauricio Conti<sup>31</sup>, a questão dos limites da dívida pública permanece bastante tormentosa, não tendo sido fixados critérios absolutamente precisos e objetivos na doutrina que possam servir como parâmetro para a criação de regras limitadoras do endividamento, o que demanda ainda mais atenção dos órgãos de fiscalização,

---

<sup>31</sup> Cf. CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S.; NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*, cit., p. 11.

notadamente dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo prévio, concomitante e efetivo do endividamento público dos entes subnacionais.

Assim, dadas a versatilidade e a capacidade evolutiva das auditorias e inspeções como condutoras da atuação dos Tribunais de Contas e principalmente em razão do aperfeiçoamento do conhecimento multidisciplinar dos auditores de controle externo, passou o tempo em que os Tribunais de Contas se ocupavam apenas da fiscalização de conformidade, sob o aspecto da legalidade, concentrando-se somente nas formalidades da realização despesa pública.

Sobre esse aspecto da atuação dos Tribunais de Contas, de forma precisa, ressaltaram Moutinho e Lochagin<sup>32</sup>:

Deve-se destacar que o acompanhamento da gestão fiscal pelos tribunais de contas não se restringe à conferência dos cálculos apresentados nos demonstrativos e verificação se eles são superiores aos limites estabelecidos. No exercício dessa atividade, as cortes de contas, também, analisam a conformidade da metodologia empregada pela administração na elaboração de seus relatórios e demonstrativos e examinam o conteúdo contabilizado em cada rubrica, verificando sua adequação à metodologia adotada. Como exemplos de atuação do TCU nesse sentido podemos citar os Acórdãos n. 1.051/2007-Plenário, n. 1.779/2009-Plenário, n. 435/2009-Primeira Câmara e 5403/2009-Primeira Câmara.

Contribui ainda para o fortalecimento e aprofundamento dos trabalhos das Cortes de Contas Nacionais e Subnacionais a utilização de padrões de auditoria reconhecidos internacionalmente<sup>33</sup>. Tais normas técnicas de auditoria constituem-se em um relevante instrumento de melhoria do controle e da gestão pública brasileira.

São cada vez mais frequentes relatórios sobre contas de governos mais abrangentes, com avaliação macro das finanças governamentais e das políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas, apontando falhas e sugerindo soluções e aperfeiçoamentos, tornando os Tribunais de Contas órgãos que atuam de forma preventiva e concomitante, e não apenas na fiscalização *a posteriori*.

É possível afirmar que o avanço institucional das Cortes de Contas Subnacionais na fiscalização da qualidade do gasto público, levando-se em considera-

---

<sup>32</sup> Cf. LOCHAGIN, Gabriel Loretto; MOUTINHO, Donato Volkers. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (RVMD)*, Brasília, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017, p. 66.

<sup>33</sup> Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que no Brasil convergem para Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

ção a eficácia, a efetividade, a eficiência e a economicidade no uso dos recursos públicos, ainda não repercutiu positivamente na fiscalização do endividamento público e da gestão dos riscos fiscais decorrentes da sua insustentabilidade.

Corroborar com essa visão a última publicação do *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017*<sup>34</sup>, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde se constata, por exemplo, que os Estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais ultrapassaram o limite do endividamento imposto pelo art. 3º, inciso I da RSF n. 40/2001.

O aprofundamento da crise fiscal nessas esferas políticas chegou a um nível em que há escassez de recursos para arcar com o funcionalismo público e honrar fornecedores, prejudicando a prestação de inúmeros serviços públicos essenciais.

De fato, diversos entes federativos estão à beira da insolvência e já descumprindo reiteradamente os limites impostos pela LRF. Isso significa que, além dos riscos fiscais envolvidos, há riscos sociais e político-institucionais. Questiona-se: quais as providências (fiscalizações específicas) que estão sendo tomadas no âmbito das Cortes de Contas dos Estados e dos Municípios no sentido de verificar as causas das atuais crises fiscais dos seus respectivos entes e quais as medidas a serem tomadas para prevenir crises futuras?

As recentes aprovações de auditorias pelo TCU, cujo objeto é a dívida pública interna federal e os vários elementos financeiros e orçamentários que a compõem, apontam um caminho a ser seguido. A Corte de Contas Federal vem atuando por meio de processos de auditorias conexos e complementares para a elucidação de diversas questões relacionadas à dívida pública interna federal, como se observa na compilação de processos abaixo extraída de acórdãos<sup>35</sup> julgados:

- a) Auditoria de Conformidade, autuada sob o TC 021.465/2010-0, realizada no Banco Central do Brasil (Bacen) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), decorrente do Acórdão 1.293/2010-TCU-Plenário (TC 013.395/2010-6);

---

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017*: Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://tesouro.gov.br/documentos/10180/617267/Boletim+entes+6dez17/cffd7d36-5497-42e7-ab45-9ca0d4762d19>. Acesso em: 18 jul. 2018. p. 35.

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.776/2012*, Processo n. TC 021.465/2010-0, Relator Walton Alencar Rodrigues, Plenário. Ata n. 26/2012. Data da sessão: 11/07/2012 – Ordinária.

BRASIL. *Acórdão 571/2017*, Processo n. TC 033.619/2016, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Plenário, Ata n. 10/2017. Data da Sessão: 29/03/2017 – Ordinária.

- b) Auditoria aprovada na sessão plenária, desta Corte de Contas, de 1º/2/2017 e autuada sob o TC 003.365/2017-4, sobre os critérios e condicionantes verificados por ocasião da concessão de garantias, notadamente no que diz respeito ao procedimento de análise de capacidade de pagamento dos beneficiários, as causas, os montantes e os possíveis riscos decorrentes de garantias honradas pela União, assim como as medidas administrativas e judiciais adotadas para execução das contragarantias, constituindo essas variáveis econômicas de relevo que impactam substancialmente a metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida, cujo saldo, em 2016, ultrapassou o limite de 350% da receita corrente líquida proposto ao Senado Federal, na época, ainda sem aprovação;
- c) Auditoria operacional, autuada no TC 011.919/2015-9, com o objetivo de apurar as causas e consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014;
- d) Auditoria operacional objeto do processo TC 007.722/2015-0, a fim de avaliar o impacto das operações com títulos públicos emitidos diretamente ao BNDES, de 2008 a 2014, nos custos da dívida pública mobiliária federal.

Não obstante o recente ativismo do TCU, Moutinho e Lochagin<sup>36</sup> constataam que, dada a vultuosidade da dívida pública brasileira e o que ela consome de recursos do orçamento federal, ainda é insuficiente a atenção conferida ao assunto quando se compara o número de auditorias instauradas com o número total de fiscalizações realizadas pelo órgão em um mesmo período.

Por tudo o que foi exposto e considerando o momento de grave crise financeira que assola praticamente todos os entes da federação, não há como os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios ignorarem a proatividade da Corte de Contas Federal, sendo dever dos seus representantes (conselheiros) fazer uso das competências constitucionais que lhes foram atribuídas, cessando assim a

---

<sup>36</sup> Apesar de os trabalhos terem apresentado constatações importantes, gerado relevante conhecimento do objeto e resultado em importantes determinações e recomendações, a pouca atenção relativa que a Corte de Contas Federal tem dado ao assunto fica patente quando observada a distribuição por área de seus 361 principais trabalhos de fiscalização no período, destacados pelo próprio TCU. Entre as 361, 56 fiscalizações foram realizadas na área de energia – que representa 1,87% da despesa total fixada na LOA 2018 –, enquanto apenas seis dos principais trabalhos tiveram como objeto a fiscalização da gestão da DPF – cujo refinanciamento pode absorver 32,37% da despesa fixada na LOA 2018 (LOCHAGIN, Gabriel Loretto e MOUTINHO, Donato Volkers. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 76).

omissão em relação ao controle externo efetivo do endividamento público dos entes subnacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como mote defender o uso potencial da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios no âmbito do controle externo do endividamento público dos seus entes.

O controle da dívida pública em uma federação, como é o caso do Estado Brasileiro, requer ainda mais cautela diante das relações constitucionais que se estabelecem entre os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), sobretudo aquelas que de alguma forma limitam o grau de autonomia financeira dos entes subnacionais.

Como restou explicitado, o crédito público é um dos mais importantes mecanismos de gestão dos recursos estatais, sendo um instrumento de grande valia para o planejamento e a execução da política financeira, além de apresentar-se como uma das formas pelas quais a entidade subnacional exerce sua autonomia financeira.

Entretanto, como ressaltado ao longo deste trabalho, o grande risco de uma má gestão da dívida pública é que os prejuízos dela advindos podem refletir-se não somente no momento presente, mas também atingir as gerações futuras, sobre as quais recairia a responsabilidade pelo adimplemento do montante devido, o qual foi gerado a partir de uma gestão fiscalmente irresponsável no passado.

É crucial, portanto, que os Tribunais de Contas dos entes subnacionais se apropriem efetivamente das suas funções constitucionais e legais, utilizando-se da notória especialização e do conhecimento acumulado de suas auditorias, visando não apenas o controle dos aspectos formais, mas principalmente apontando para a eficácia, a efetividade, a eficiência e a economicidade no uso dos recursos provenientes do endividamento público.

## REFERÊNCIAS

Livros, dissertações, teses, artigos, manuais e boletins

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

ASSONI FILHO, Sérgio. Empréstimos públicos e sua natureza jurídica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 99, p. 799, 2004.

BRASIL. Operações de Crédito de Estados e Municípios – *Manual de Instrução de Pleitos* (MIP). Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip>, diversos acessos.

- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>. Diversos acessos.
- CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S.; NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Mauricio. Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público. In: CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 181-185.
- CORIGLIANO, Rogério de Menezes. *Empréstimos públicos*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto; MOUTINHO, Donato Volkers. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (RVMD)*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul./dez. 2017.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Dívida pública: conceito, tipos e natureza jurídica. In: LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 27-68.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.
- MARTINS, Ives G. S.; NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. *Public finance in theory and practice*. Nova Iorque: McGraw Hill, 1980.
- PORTUGAL. Tribunal de Contas. *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas realizado em Portugal, no ano de 2003*. Disponível em: [https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc\\_luso-brasileiro/enc\\_luso-brasileiro.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc_luso-brasileiro/enc_luso-brasileiro.pdf).
- RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fábio. *A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados*. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 111-144.
- TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 156-172.

## Legislação

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, diversos acessos.

BRASIL. Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 nov. 2014.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm), diversos acessos.

BRASIL. *Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, diversos acessos.

BRASIL. *Lei Federal n. 7.976, de 27 de dezembro de 1989*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, diversos acessos.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.727, de 05 de novembro de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, diversos acessos.

BRASIL. *Lei Federal n. 9.496, de 11 de setembro de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>, diversos acessos.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.514-1, de 5 de setembro de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 set. 1996.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.560-8, de 12 de agosto de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 ago. 1997.

BRASIL. SENADO. *Resolução n. 40, de 2001*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-29320-normaatuizada-pl.html>, diversos acessos. BRASIL. SENADO. *Resolução n. 43, de 2001*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-26-dezembro-2001-29342-normaatuizada-pl.html>, diversos acessos.

## Jurisprudência

BRASIL. *Acórdão 571/2017*, Processo n. TC 033.619/2016, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Plenário, Ata n. 10/2017. Data da Sessão: 29/03/2017 – Ordinária.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1776/2012*, Processo n. TC 021.465/2010-0, Relator Walton Alencar Rodrigues, Plenário. Ata n. 26/2012. Data da Sessão: 11/07/2012 – Ordinária.

