

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO**

**PAULA IASMIM SANTOS PONTES DE ALBUQUERQUE**

**O ORÇAMENTO A SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: DA  
PROTEÇÃO LEGAL AOS IMPACTOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS**

Maceió/AL  
Setembro/2023

PAULA IASMIM SANTOS PONTES DE ALBUQUERQUE

**O ORÇAMENTO A SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: DA  
PROTEÇÃO LEGAL AOS IMPACTOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

---

Assinatura do orientador

Maceió/AL  
Setembro/2023

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecária: Girlaine da Silva Santos – CRB-4 – 1127

A345o Albuquerque, Paula Iasmim Santos Pontes de.  
O orçamento a serviço da dívida pública brasileira: da proteção legal aos impactos financeiro-orçamentários / Paula Iasmim Santos Pontes de Albuquerque. – 2024.  
135 f. : il.

Orientador: Gabriel Ivo.  
Dissertação (Mestrado em Direito Público.) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2024.

Bibliografia: f.123- 135.

1. Dívida pública. 2. Orçamento público. 3. Finanças públicas. 4. Despesas públicas. I. Título.

CDU: 336.27: 34

## AGRADECIMENTOS

À proteção divina, que cobre meus dias de bênçãos e me concede forças para persistir, mesmo quando tudo parece difícil. Obrigada, Pai.

Ao Teodoro, a quem gestei e dei à luz durante o curso de pós-graduação. Meu filho, você é a razão da minha vida e o motivo que me fez, e faz, continuar e ressignificar.

Ao Vitor, confidente de todas as horas, companheiro de cada conquista, e com quem divido todos os meus dias, cansaços e alegrias. Será sempre por você também.

Aos meus pais, Maria Dilma dos Santos e Paulo César Gomes Pontes, que, com muita luta, sempre me deram mais do que o suficiente para chegar até aqui, pois julgo ser apenas o começo do caminho. Serão para sempre os meus exemplos maiores de garra, persistência e coragem. Todo meu amor.

À minha irmã, Caroline Santos Pontes, com quem aprendo diariamente a refletir de forma diferente sobre assuntos tão corriqueiros, qualidade que entendo ser basilar à Academia.

Aos meus sogros, Valdizete Melo e Renato Albuquerque, cujos esforços foram primordiais para me dar o espaço e a calma suficientes para produzir.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gabriel Ivo, por toda a disposição, prestatividade e confiança que me foi dada até aqui. Digo e repito que o ter como orientador sempre será motivo de honra.

À Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Alessandra Marchioni que fomentou em mim, desde o princípio, o interesse pelo tema da dívida pública a partir de um pensamento crítico e objetivo. Professora, obrigada por tanto!

À Vera Lages Sarmento, com quem tive o prazer e a alegria de dividir o curso de Pós-Graduação em Direito.

Aos Promotores de Justiça Alba Lúcia Torres de Oliveira e Bolívar Cruz Ferro, representantes do Ministério Público do Estado de Alagoas, por toda a compreensão e confiança.

À Universidade Federal de Alagoas, em especial à Faculdade de Direito de Alagoas, pelo ensino gratuito e de qualidade.

*Nosce te ipsum.*

*De quase nada eu sei,  
mas desconfio de muita coisa.*

Guimarães Rosa

## RESUMO

Em sua forma estrita, dívida pública deve ser compreendida segundo os ditames legais extraídos da Constituição Federal e legislações de diversas ordens, especialmente as de natureza federal. O que o presente trabalho propõe, por sua vez, é uma observação de forma ampla, que considera desde o delineamento histórico do fenômeno do endividamento brasileiro, até a forma com que este se mostra no orçamento. Mediante uso de uma metodologia dedutiva e de fontes bibliográficas que garantem a interdisciplinaridade necessária, busca-se a ultrapassagem de uma leitura jurídica que se limita à identificação das normas financeiras, de maneira a viabilizar a perquirição em torno da blindagem constitucional e legal em torno da dívida pública e verificar de que modo esta impacta na atividade financeira do Estado. O resultado que se obteve é a patente deturpação das funções esperadas da despesa pública, que se visualiza na medida em que o serviço da dívida goza de predominância em face dos demais gastos, inclusive sendo elemento decisivo na deturpação do que se espera da Constituição financeira, desacoplada dos objetivos constitucionais, outrora estipulados pela Constituição total.

**Palavras-chave:** dívida pública; orçamento público; direito fundamental; blindagem constitucional da dívida; serviço da dívida.

## ABSTRACT

In its strict form, public debt must be understood according to the legal dictates extracted from the Federal Constitution and legislation of various orders, especially those of a federal nature. What the present work proposes, in turn, is a broad observation, which considers from the historical outline of the Brazilian debt phenomenon, to the way in which this is shown in the budget. Through the use of a deductive methodology and bibliographical sources that guarantee the necessary interdisciplinarity, the aim is to go beyond a legal reading that is limited to the identification of financial norms, in order to make possible the inquiry around the constitutional and legal shielding around the public debt, and how it impacts on the financial activity of the State. The result obtained is the clear misrepresentation of the expected functions of public expenditure, which is visualized insofar as debt service enjoys predominance in the face of other expenses, including being a decisive element in the misrepresentation of what is expected from the financial Constitution, disconnected from the constitutional objectives once stipulated by the total Constitution.

**Keywords:** public debt; public budget; fundamental right; constitutional protection of the debt; debt service

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: DAS RAÍZES HISTÓRICAS À FINANCEIRIZAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DÍVIDA BRASILEIRA .....	12
1.2 DO ESTADO FISCAL AO ESTADO ENDIVIDADO .....	29
1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-JURÍDICA QUANTO AOS ASPECTOS DA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE .....	42
<b>2 O SISTEMA DA DÍVIDA.....</b>	<b>52</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO BRASILEIRO .....	57
2.2 CONCEITUAÇÃO NORMATIVA DA DÍVIDA PÚBLICA.....	63
2.3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA .....	76
<b>3 A DÍVIDA NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>87</b>
3.1 DA DÍVIDA ENQUANTO DESPESA PÚBLICA .....	88
3.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO: RELAÇÃO ENTRE DÍVIDA PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	102
3.3 CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA ÀS AVESSAS: O SERVIÇO DA DÍVIDA ENQUANTO ELEMENTO DE INVERSÃO DA ORDEM DE INTERESSES CONSTITUCIONAIS .....	110
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>

## INTRODUÇÃO

Estudar o fenômeno do endividamento público sempre se mostra atividade complexa, sendo múltiplas as possibilidades de tratamento, com a certeza final de que jamais haverá uma única resposta para o questionamento: “numa sociedade ideal, qual seria o nível desejável de dívida pública?”<sup>1</sup>. Tem-se fenômeno ininterruptamente presente no Estado, ainda que variável o grau de interferência nas contas públicas em função do momento histórico; afinal, “com o aparecimento de grandes revoluções e guerras, o crédito público toma outro caráter. Crescem os tributos e também os empréstimos”<sup>2</sup>.

Dada a sua contumácia, não alarma o fato de que, atualmente, é uma das grandes questões que se coloca no centro de um debate mundial, pautado por Estados endividados e portadores de níveis crescentes de gastos públicos, especialmente após período pandêmico<sup>3</sup> que, como cediço, exigiu mais das prestações estatais. No Brasil, por exemplo, em número absoluto e unicamente atinente à dívida pública federal, estima-se em 2023 um valor total na ordem de trilhões, que ocupa parcela substancial do orçamento público da União reiteradamente deficitário<sup>4</sup>.

Diante das questões explícitas e implícitas que o endividamento estatal representa, sua análise pode partir de variadas fontes de investigação, especialmente das ciências econômicas, responsável por observá-lo segundo os fatores macroeconômicos subjacentes, que são caros ao entendimento do fenômeno do endividamento.

Nesta perspectiva, fatores como o crescimento histórico da dívida, taxa de juros, desenvolvimento da política de controle de endividamento e mercado de títulos tomam o protagonismo, sem que sejam esquecidas as razões políticas que lhe são inerentes, segundo a vertente da economia política que também serve de âncora para o que se compreende por sistema da dívida.

Por outro lado, tem-se a ciência jurídica, especificamente o Direito Financeiro e Orçamentário, que encontra nas ciências econômicas seu suporte fático, ao qual se propõe um projeto de orçamento. Justifica-se, então, o propósito deste trabalho em apreciar o tema da

---

<sup>1</sup> PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI** – tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 867.

<sup>3</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Endividamento público: um desafio do mundo pós-pandêmico**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/endividamento-publico-um-desafio-do-mundo-pos-pandemico.htm>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. **Dívida pública federal atinge R\$ 6 trilhões no mês de abril, aponta Tesouro**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/divida-publica-federal-atinge-r-6-trilhoes-no-mes-de-abril-aponta-tesouro>. Acesso em: 30 jun. 2023.

dívida pública a partir de um viés interdisciplinar entre o direito e a economia, pois, caso contrário, a efetividade de uma Constituição (sobretudo a financeira) estaria comprometida pelo unidisciplinarismo e pela insustentável neutralidade científica<sup>5</sup>.

Com isso, o que se busca é a ultrapassagem da mera leitura dos artigos da Constituição e dos demais diplomas normativos, compreendendo que, embora seja certo que a norma no Direito adquira importância transcendental, ao disciplinar condutas humanas, não há como reduzir o seu conceito a ela, sob risco de amesquinhar todo o conteúdo humano que desborda da regra jurídica<sup>6</sup>.

Especialmente no que toca à consecução dos direitos fundamentais, não é possível falar em concretude dos direitos sem que seja avaliada a alocação orçamentária, que tem na trajetória da dívida pública ponto problemático. Questiona-se, então, se há uma escolha política deliberada pela prevalência do serviço da dívida ante gastos que seriam mais voltados aos direitos sociais, com a chancela do Direito.

Para o atingimento destes fins investigativos, são três os objetivos perquiridos a serem materializados em seus respectivos capítulos, mediante análise dedutiva subsidiada por fontes bibliográficas que variam entre as de natureza social, econômica e jurídica.

O primeiro deles é o delineamento da dívida pública na realidade brasileira, o que justifica a imprescindibilidade de identificar e explicar as condicionantes históricas, responsáveis pelas transformações sofridas ao longo das décadas. Afinal, tratar da dívida pública na contemporaneidade exige distingui-la da dívida presente nas contas públicas no século passado, tanto no que tange ao perfil do endividamento, como as finalidades que se pretende alcançar.

Neste intento, o capítulo primeiro serve à identificação da dívida pública brasileira. Para tanto, mostra-se necessária a contextualização histórica, a partir da qual se extrai explicações interessantes acerca do tratamento evolutivo conferido a esta espécie de financiamento do Estado, que não apenas atua como um dos modais para captação de recursos, mas também como instrumento de política econômica. O momento conferirá bases para o que se entende por Estado endividado e atuará como parâmetro para os questionamentos feitos aos quesitos legitimidade e legalidade da dívida brasileira.

O segundo objetivo reside na exploração do que se entende por sistema da dívida, que encontra contexto na financeirização e cuja multiplicidade de conceitos tem assento normativo.

---

<sup>5</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020, p. 339.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 879.

Em vistas disso, o segundo capítulo inicia pela elucidação do fenômeno da financeirização, trazendo em subitem próprio as diversas definições extraídas das legislações próprias e a exposição do sistema protetivo do endividamento, presente na Constituição e em leis de natureza infraconstitucional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O terceiro e último propósito é o de situar a dívida não mais no plano conceitual e abstrato, mas, sim, no espectro orçamentário, objetivando problematizar a utilização do endividamento enquanto argumento castrador da atuação estatal, e não mais como instrumento de financiamento estatal.

Para tanto, a dívida é compreendida sob a ótica da despesa pública, parte primordial do orçamento público. O intuito é o de correlacionar no momento seguinte dívida pública e direitos fundamentais, de modo a investigar se há relação entre a priorização do serviço da dívida e o subfinanciamento observado nos demais grupos de despesas.

Neste último momento, é oportunamente destacada a Constituição financeira e a inversão nela provocada pelo serviço da dívida, segundo a perspectiva adotada por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, ponto em que é efetuada a contraposição entre o que se espera e o que se tem da Constituição.

## 1 A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: DAS RAÍZES HISTÓRICAS À FINANCEIRIZAÇÃO

*A história é um carro alegre  
Cheio de um povo contente  
Que atropela indiferente  
Todo aquele que a negue*

*(Canción Por La Unidad de Latino América, Milton Nascimento)*

Em caráter propedêutico, entende-se que, neste primeiro capítulo, reside a interdisciplinaridade inerente ao tema. Isto porque não há como se falar na dívida pública inserida no ordenamento jurídico brasileiro, sem que se tenha em mente de qual modelo de dívida está-se reportando, tratando-se de verdadeira questão prejudicial, no sentido jurídico do termo.

Discutir, portanto, a dívida do Estado brasileiro exige que antes seja esclarecido o processo histórico do endividamento, com suas nuances econômicas e sociais, para que só então se possa vislumbrar o situamento jurídico da dívida, especialmente no que toca aos traços da legalidade e legitimidade.

Desde já, o que precisa ser assentado é que a grafia do termo “financeirização” não se deu por acaso. Adota-se, neste trabalho, o mesmo sentido construído pela socióloga norte-americana Greta R. Krippner<sup>7</sup>, para quem a financeirização se refere à tendência global das economias nacionais produzir lucro a partir de canais financeiros (isto é, provisão ou transferência de capital nas expectativas de juros, dividendos ou ganhos de capital futuro), muito mais do que a partir de atividades produtivas, a saber, atividades envolvidas na produção ou comércio de commodities – o que também não sugere que atividades financeiras sejam sempre, e necessariamente, improdutivas.

De mais a mais, o certo é que foi o arcabouço jurídico a garantia necessária para que houvesse a expansão deste capital, de maneira que:

O novo paradigma assentava-se na acumulação fundada nos processos de capitalização financeira da expansão do capital, o qual demanda normas jurídicas que

---

<sup>7</sup> KRIPPNER, Greta R. **Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011, p. 5. Disponível em: < [https://books.google.com.br/books?id=-K4ktKx20w4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=-K4ktKx20w4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

permitam a sua expansão contínua, sem a necessidade de conversão em mercadorias e multiplicando a riqueza exclusivamente por meio de acordos financeiros<sup>8</sup>.

Por essas razões, o capítulo está dividido em três momentos, sendo o primeiro deles destinado à exposição da origem e evolução históricas da dívida estatal, passando, logo em seguida, para a discussão sobre se houve a ultrapassagem do Estado fiscal para o Estado endividado. A última seção se destina ao situamento da dívida brasileira frente aos quesitos da legalidade e legitimidade. A justificativa para essa sequência explicativa decorre do fato de que tais dados influenciam determinadamente na contextualização da dívida brasileira.

### 1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DÍVIDA BRASILEIRA

O primeiro ponto que se mostra primordial é justamente o fato de que o endividamento público não se constitui numa prática recente, tratando-se, em verdade, de uma instituição quase tão antiga quanto o próprio Estado, que integrou um conjunto de instrumentos criados de forma gradativa, a fim de financiar suas atividades<sup>9</sup>. Não por outro motivo, aos poucos foi sendo considerado um valoroso mecanismo de política econômica, tornando-se ainda mais presente quando no desenvolvimento da atividade bancária.

Os primeiros registros apontam para os idos do Brasil colônia, momento em que a colônia portuguesa Terra *brasilis* contraiu empréstimos, em especial ante credores ingleses, de forma a viabilizar sua independência enquanto nação. A primeira moratória, por sua vez, ocorreu em 1831, e em 1843 foi contraído um novo empréstimo para que fossem liquidados saldos anteriores – operação economicamente conhecida como “rolagem da dívida”. Na sequência, diversos créditos externos foram obtidos, de modo a subsidiar projetos de investimento ou para efetuar o pagamento de créditos anteriores, além do firmamento de contratos de reescalonamento (contratos estes que, no sentido geral, têm como finalidade prorrogar o período de financiamento da dívida a ser paga de acordo com novas condições fixadas).

Desde a época do Império, o processo de captação de recursos externos passou por remodelações, que podem ser entendidas como efeitos de novos contextos históricos e sociais.

---

<sup>8</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>9</sup> HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). *In*: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Dilemas da dívida**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad, 2002, n. 4, p. 41-70.

Durante a década de 1920, por exemplo, o país passou pela transição da economia baseada no complexo exportador cafeeiro e o novo padrão de acumulação de capital, caracterizado pela industrialização<sup>10</sup>; para tanto, a nação valeu-se do financiamento externo, uma vez que se almejava a evolução do país essencialmente agrário, no sentido primário exportador, para o modelo industrial, máxime o da indústria de base. No entanto, a obtenção do crédito externo experimentou dificuldades a partir da “Crise de 1929”, desencadeada internacionalmente pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em face da fuga e retorno de capitais em direção aos países desenvolvidos<sup>11</sup>.

A partir da Revolução de 1930, a política getulista intensificou o esforço brasileiro pela promoção da indústria, em descompasso às medidas adotadas pelos demais países latinoamericanos e enfrentando os mandos da política imperialista dos Estados Unidos da América, em um processo que contou com o apoio de empréstimos públicos externos, tão utilizados para financiamento da implementação da infraestrutura de exportação e do processo de urbanização. Como resultado:

Em fins de 1930, a dívida pública externa brasileira totalizava 253 milhões de libras, dos quais 65% correspondiam a títulos britânicos, 30% a títulos norte-americanos e 5% a títulos franceses. Todos os empréstimos norte-americanos haviam sido contraídos entre 1922 e 1930, a taxas de juro mais elevadas e com menores prazos de amortização do que os empréstimos mais antigos. O serviço da dívida correspondia a cerca de 21 milhões de libras, o que equivalia em 1929 a 18% e, em 1931, a 38% das exportações totais<sup>12</sup>.

Nesse contexto, o período entre 1931 e 1943 foi marcado por sucessivas renegociações: até 1934, buscava-se reajustar o serviço da dívida às possibilidades de pagamento da economia brasileira; em 1937, porém, deu-se a interrupção do pagamento do serviço, que perdurou até 1940. No início da década de 1940, foram iniciadas negociações de acordos econômicos que perduraram até 1943, ano em que adveio o dito “acordo permanente da dívida externa”<sup>13</sup>,

---

<sup>10</sup> CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000, p. 170.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>12</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes temáticos**: “dívida externa”. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

<sup>13</sup> Não obstante as sucessivas renegociações (intituladas “*funding loan*”) e a elaboração final do acordo permanente, o Brasil voltou a sofrer com os desequilíbrios em suas contas externas já no início da década de 1950, o que se expressou na duplicação de sua dívida total externa durante 1946 e 1953, perfazendo um montante maior do que Cr\$ 1 bilhão (SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80).

responsável por consolidar toda a dívida externa brasileira, alongando seu prazo por quarenta a sessenta anos e reduzindo seu valor principal e os juros correlatos<sup>14</sup>.

Em 1945, ao término da Segunda Guerra Mundial, o Estado retomou o processo de industrialização, máxime da indústria pesada, processo este que ganhou reforço durante o mandato de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que, com seu Plano de Metas, foi responsável por dar seguimento ao desenvolvimento urbanístico e à industrialização pesada (i.e., indústrias de construção naval, automobilística, dentre outras). Tal desenvolvimento contou com amplo apoio do mercado financeiro internacional, o que acabou por, mais uma vez, reforçar o endividamento externo pátrio<sup>15</sup>. Em face da dependência criada, diz-se que o modelo de industrialização levado a cabo pelo Brasil à época foi o responsável pelos desequilíbrios macroeconômicos sentidos pelo país nos anos posteriores<sup>16</sup>.

Em 1959, o Brasil rompia com o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao não se submeter à política de estabilização ora proposta pelo referido organismo multilateral, mesmo diante da piora das contas externas e da inadequação frente ao sistema financeiro<sup>17</sup>. Por essa e por outras razões, afirma-se que, a partir dos anos 1960, iniciava-se um novo ciclo do endividamento, marcado por profundas transformações na estrutura da dívida pública externa, as quais refletiam os fatos ocorridos no cenário da economia internacional<sup>18</sup>.

A piora das contas públicas terminou por facilitar a eleição de Jânio Quadros nas eleições de 1960, que durante seu curto mandato reforçou as amarras à política econômica norte-americana<sup>19</sup>. Após a renúncia de Quadros no ano de 1961, João Goulart, ao ser empossado, buscou a reaproximação junto ao governo dos EUA com o intento de buscar recursos financeiros junto ao FMI e de toda a banca internacional, a fim de renegociar sua dívida externa<sup>20</sup>, ao tempo em que também tentava implantar política monetária e fiscal de linha mais ortodoxa<sup>21</sup>. Demonstrava-se, assim, o claro alinhamento às políticas de ajustes propagandeadas por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional.

---

<sup>14</sup> SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 53. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

<sup>15</sup> MILANI, Carlos R. S. *et al.* **Atlas da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

<sup>16</sup> CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000, p. 175.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>18</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 70. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 70.

<sup>19</sup> CANO, *op. cit.*, p. 175.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 179.

Já em 1963, o Brasil declarava a moratória internacional, que acabou sendo inevitável frente à recusa do FMI em apoiar o país<sup>22</sup>. A delicada situação política desaguou no golpe militar de 31 de março de 1964, momento em que, a princípio, afrontou-se a rígida política econômica recomendada pelo FMI, ao conter a expansão monetária e o crédito, criar instituições e empresas estatais e, ainda, modernizar a estrutura da administração pública<sup>23</sup>.

Uma das principais reformas realizadas durante o período militar foi, sobretudo, a reforma fiscal, que teve como uma das bases o:

**lançamento de títulos da dívida pública com correção monetária, que permitia maior agilização para as finanças públicas federais e para as operações de mercado aberto** e atualização dos preços dos serviços públicos (transporte, energia e comunicações), onerando muito mais a população usuária do que as empresas consumidoras<sup>24</sup>. [Grifos nossos]

Wilson Cano<sup>25</sup> frisa, ainda, que o período de 1962-1967 também fora marcado pela renegociação da dívida externa e a retomada de financiamentos internacionais, fatores estes que permitiram uma melhora no balanço de pagamentos<sup>26</sup> do país. Por essa razão, o Brasil era o quarto maior tomador de empréstimos no período de 1964 a 1967<sup>27</sup>. Registre-se que, até o primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, o cenário econômico internacional gozava de uma liquidez abundante, o que facilitava o fornecimento de créditos ao Brasil e aos diversos países latino-americanos; o cenário piorou após o segundo choque do petróleo, em 1979, momento em que houve expressiva elevação das taxas de juros internacionais, ocasionando escassez de recursos externos e redundando no agravamento da crise externa dos países em desenvolvimento ainda no início dos anos 80<sup>28</sup>.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), desenvolvido durante a ditadura militar, almejava solucionar todos os problemas econômicos do país, razão pela qual realizou

<sup>22</sup> CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000, p. 179.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>26</sup> O “balanço de pagamentos” deve ser entendido como um método de contabilidade nacional que tem como escopo evidenciar o comércio entre a nação e outros países com quem possui relação comercial, sendo o registro feito pela autoridade monetária do país em transações onde há trocas entre residentes e não residentes da nação durante um certo período de tempo. Uma de suas funções é a de analisar a economia do país como um todo, a fim de aferir a capacidade de um país de fazer comércio com seus parceiros comerciais. (DICIONÁRIO FINANCEIRO. **Balanço de pagamentos**. Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/balanco-depagamentos/>>. Acesso em: 21 dez. 2021).

<sup>27</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 71.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 69.

inovações na estrutura do mercado de capitais, cujos déficits fiscais foram financiados pelos empréstimos externos<sup>29</sup>.

Ainda assim, e a despeito do acelerado crescimento econômico constatado à época, crescia a dependência pelos recursos externos ao longo da segunda metade da década de 1960, já que, além da obtenção de recursos, o país também importava bens de capital e demais insumos<sup>30</sup>; dessa forma, tem-se que o período do milagre econômico brasileiro foi diretamente financiado por recursos externos, responsáveis por elevar sobremaneira a dívida externa nacional<sup>31</sup>, característica esta que marcou o período ditatorial brasileiro.

O suporte financeiro dos principais organismos financeiros multilaterais também foi um fator constante no período ditatorial, de modo que:

após o movimento militar de 1964, o novo governo empreendeu uma severa política de estabilização, contando com o apoio dos principais organismos financeiros internacionais. Uma nova rodada de renegociação da dívida externa resultou então no reescalonamento de cerca de quatrocentos milhões de dólares - que deveriam vencer em 1964 e 1965 - junto a governos estrangeiros, fornecedores privados e instituições financeiras internacionais. A crise cambial<sup>32</sup> foi cedendo, em face da melhor distribuição das amortizações no tempo - aliviando a conta de capital - e das melhorias já mencionadas nas contas correntes<sup>33</sup>.

Impende ressaltar que, para além de circunstâncias econômicas ou políticas, a legislação também em muito contribuiu para o alargamento do endividamento externo, que preparou o terreno internamente para a captação de grandes massas de recursos sob a modalidade de empréstimos em moeda, isto é, operações de crédito sem qualquer vinculação com transações comerciais<sup>34</sup>.

Assim, cita-se a Lei n° 4.131 de 1962, que dispõe acerca de capitais estrangeiros<sup>35</sup> que ingressam no país para aplicação em atividades produtivas, direta ou indiretamente, valendo-se

<sup>29</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 69.

<sup>30</sup> CORDOVIL, Vitor Silva. **A evolução da dívida pública brasileira: uma análise do período compreendido entre 1964-2008**. 2013. 61f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2013, p. 16. Disponível em: < <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/1727/1/VSCordovil.pdf> >. Acesso em: 21 dez. 2021.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>32</sup> Compreende-se como “crise cambial” fortes desvalorizações da moeda local em razão da incapacidade do país de honrar com compromissos externos, o que, trocando em miúdos, significa dizer que havia menos dólares nas contas dos países do que aqueles necessários para pagamento de credores externos.

<sup>33</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes temáticos: “dívida externa”**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> O artigo 1° da legislação em comento traz em seu bojo a conceituação de “capital estrangeiro”, devendo assim serem entendidos “os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou

de empréstimos, mas que nada dispunha acerca das “operações de curto prazo”, as quais só foram regulamentadas pela Instrução nº 289 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC<sup>36</sup>), passando a permitir a obtenção de empréstimos externos em moeda por prazos inferiores a 360 dias.

Essa instrução favorecia principalmente filiais de empresas estrangeiras operantes no Brasil, já que estas poderiam obter capital de giro no exterior, ao tempo em que as empresas nacionais lidavam com as restrições ao crédito doméstico. Tal situação só veio a se modificar com a edição das Resoluções nº 63 e 64, do Banco Central, que passaram a permitir a captação de recursos a partir de empréstimos no mercado financeiro internacional por bancos comerciais, de investimento e pelo BNDE, que poderiam repassar tais recursos a tomadores nacionais.

O cenário favorável, porém, veio a se deteriorar em 1973, dada a primeira crise do petróleo, que foi responsável pela deterioração do balanço de pagamentos brasileiro. Já em 1974, o endividamento era entendido como um problema em potencial<sup>37</sup>, já que qualquer variação negativa do cenário econômico internacional (no que dizia respeito ao fornecimento, ou não, de crédito) atingiria potencialmente o Brasil, tamanha a dependência criada. A partir de então, o endividamento deixava de ser considerado fator impulsionador do desenvolvimento para, ao revés, ser inibidor deste, uma vez que as saídas de capitais (referentes aos juros e amortizações) superavam as entradas<sup>38</sup>.

Desde então, vivenciou-se até 1980 um período de forte acumulação da dívida externa, nascedouro da crise da dívida na década seguinte. Foi a partir do segundo choque da crise do petróleo, em 1979, que os custos inerentes aos empréstimos externos se elevaram, principalmente em virtude da majoração das taxas de juros pelo Banco Central dos Estados Unidos<sup>39</sup>. Desde então, iniciava-se uma fase vivenciada nos anos de 1980 intitulada “década

---

jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.” (BRASIL. **Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962.** Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm)>. Acesso em: 21 dez. 2021).

<sup>36</sup> Criada em 1945, com base legal no Decreto-Lei nº 7.293/1945, trata-se da instituição que precedeu a criação do Banco Central do Brasil, e que tinha por finalidades conferir estabilidade e uma estrutura mais adequada ao sistema econômico brasileiro, bem como facilitar relações financeiras internas e externas. O conselho da SUMOC possuía poder decisório, dispendo acerca da política econômica (compreendendo a política monetária, cambial e creditícia) a ser adotada pelo país. No exterior, cabia à SUMOC portar-se como interlocutor oficial do Brasil perante organismos financeiros internacionais, atuando também na regulamentação de capital estrangeiro e do comércio exterior. (BRASIL. Banco Central. **História da SUMOC.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2FHistoria%2FSumoc%2FhistoriaSumoc.asp>>. Acesso em: 28 out. 2021).

<sup>37</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 57-80.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 71.

perdida”, em que as restrições externas e o aumento das taxas de juros passaram a ditar os rumos da economia doméstica.

Nesta circunstância, buscavam-se soluções para a situação. Mesmo diante das dificuldades experimentadas, o Brasil optou por não recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) inicialmente, o que somente veio fazer em 1982, ano em que o México decretou moratória de sua dívida externa e, assim, contribuiu para o agravamento da crise vivenciada no país<sup>40</sup>. Ao término das negociações, o Brasil tomou um empréstimo no valor de aproximadamente R\$ 3 milhões. Ao final de 1982, o governo, ao reconhecer a necessidade de uma renegociação da dívida externa que já alcançava cifras elevadas, passou a adotar as recomendações do Fundo, elaborando, já em 1983, as chamadas “cartas de intenção”, as quais ditavam parâmetros para a economia e eram remetidas ao FMI<sup>41</sup>.

Para além das cartas de intenção, de 1983 a 1987, realizaram-se negociações direcionadas à reestruturação da dívida externa brasileira, as quais compreendiam as linhas de crédito de curto prazo e o reescalonamento do principal das dívidas vincendas nos anos próximos, com o objetivo de sanar a problemática situação do balanço de pagamentos daquele ano<sup>42</sup>. Somente em 1985 perseguiu-se uma proposta de reestruturação plurianual, abrangendo o período de 1985 a 1991. Mesmo assim, tais soluções somente protelavam problemas, já que não sanavam os déficits do balanço de pagamentos do país e, ainda, levavam reservas internacionais para níveis preocupantes em 1986<sup>43</sup>.

De todo modo, o que se constatava na realidade da época era uma grande dificuldade dos países endividados em se adaptarem às políticas recomendadas pelo FMI, razão pela qual começou a ganhar a força, desde 1984, a valorização da ideia da “capacidade de pagamento”, de modo que “os países deveriam pagar os empréstimos tomados de forma que não fosse comprometida sua capacidade de pagamento, indo na direção oposta ao do receituário do FMI, o qual determinava rigidez tanto nas políticas monetária como fiscal”<sup>44</sup>.

No plano interno, tomava posse, no ano de 1985, o presidente José Sarney, que por opção política decidiu não firmar acordo com o FMI. Nesse contexto, aduz Pedras<sup>45</sup> que a junção de todos os elementos acima (isto é, a falta de interesse em acordar com o FMI, a

---

<sup>40</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 72.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 73.

exigência dos bancos de que fosse celebrado um acordo para a continuação do pagamento das dívidas e as dificuldades de obtenção de crédito junto à comunidade financeira internacional) foi decisiva para a elaboração do Plano Baker ainda em 1985, que se baseava na noção de que os acordos firmados não deveriam restringir a capacidade e nem o crescimento dos países, de modo que cada banco continuasse fornecendo novos recursos aos países endividados.

O inêxito do supracitado plano desaguou na declaração de moratória do governo brasileiro em 1987, que suspendeu o pagamento de juros sobre a dívida de médio e longo prazo, reconhecendo que a situação do endividamento externo envolvia fatores políticos, para além dos componentes econômicos. Em setembro de 1988, quase que às vésperas da promulgação da nova Constituição (ora vigente), pôs-se fim à moratória no mesmo acordo em que foi estabelecido o reescalonamento de obrigações de médio e longo prazo, com a manutenção de linhas de crédito de curto prazo e a troca de parte da dívida antiga por novos títulos. A incapacidade de pagamento, porém, fez com que o Brasil deixasse de honrar compromissos ao final do mesmo ano e em meados de 1989, o que equivaleria a uma “moratória de fato”.

Neste mesmo íterim da década de 1980, deu-se início à transmutação do perfil da dívida brasileira, haja vista o crescimento da dívida pública interna em detrimento da dívida pública externa, o que também se explica a partir de uma narrativa econômica e jurídica.

Na sobredita década, iniciava-se a chamada “década perdida”, marcada pela inflação galopante. Diante das dificuldades experimentadas para refinanciamento dos títulos postos no mercado, decidiu-se pela redução dos prazos destes, bem como uma maior colocação de instrumentos pós-fixados; como resultado, os anos de 1984 e 1985 apresentaram crescimento acentuado.

Com as dificuldades fiscais vivenciadas a partir de meados da década de 1980, o Brasil instituiu uma mudança na estrutura institucional da área fiscal<sup>46</sup>, que tornou evidente o fato de que deveria ser feita uma distinção entre políticas monetárias e de dívida<sup>47</sup>. Deste modo, criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional por intermédio do Decreto n° 92.452/1986, a qual ficou

---

<sup>46</sup> “Política fiscal” é definida como o planejamento orçamentário do Estado, cuja dinâmica aponta se há um superávit (quando a receita é maior que os gastos) ou um déficit (quando a receita é menor do que os gastos), e se trata do principal instrumento de política econômica do setor público, já que a partir disso o Estado identifica a possibilidade de, por exemplo, majorar ou reduzir a tributação ou investimentos. (POLITIZE. **Entenda a diferença entre as políticas fiscal, monetária e cambial**. Disponível em: <[https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-ecambial/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiAjfwwBRckARIsAIqSWINkn21KG3k7ZOJ4Atgi42f-6QyjqJtKbtMFZwCqd2AKyy6U\\_v8dXlsaAuKoEALw\\_wcB](https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-ecambial/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiAjfwwBRckARIsAIqSWINkn21KG3k7ZOJ4Atgi42f-6QyjqJtKbtMFZwCqd2AKyy6U_v8dXlsaAuKoEALw_wcB)>. Acesso em: 21 dez. 2021.)

<sup>47</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 64.

responsável por controlar e monitorar os gastos públicos, e transferiu-se a administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda, principalmente no que tangia à dívida interna, que já vinha se avolumando.

Houve também a edição do Decreto nº 2.376 em 1987, que estabelecia medidas de controle sobre a dívida pública, que só poderia ser elevada para cobrir déficit no Orçamento Geral da União (OGU), necessitando de autorização legislativa para tanto e, também, para atender à parcela do serviço da dívida não incluída no Orçamento. Ocorre que

A despeito da separação de funções e da criação da Secretaria do Tesouro Nacional, este mesmo Decreto-Lei nº 2.376 estabeleceu que: “[...] se o Tesouro Nacional não fizer colocação de títulos junto ao público, em valor equivalente ao montante dos que forem resgatados, o Banco Central do Brasil poderá subscrever a parcela não colocada”. Em outras palavras, **embora fosse um avanço institucional em relação à prática anterior, qualquer que fosse a necessidade de rolagem, esta seria passível de financiamento via Banco Central, bastando para isso que o mercado se recusasse a dar o financiamento**<sup>48</sup>. [Grifos nossos]

O endividamento público também foi um fator relevante para a feitura do Plano Cruzado, que, com suas medidas, levou o Banco Central a absorver as novas emissões da dívida pública, ainda que em conformidade com a legislação vigente<sup>49</sup>. Diante das complicações verificadas no mercado, o Banco Central criou um título de sua responsabilidade, a chamada “Letra do Banco Central” (LBC), após o Conselho Monetário Nacional (CMN) ter autorizado, em maio de 1986, que o Banco Central emitisse títulos próprios para fins de política monetária<sup>50</sup>. Após o sucesso da medida e a falta de opções de instrumentos de financiamento, o governo à época também criou as Letras Financeiras do Tesouro (LFTs), que possuíam as mesmas características da LBC, mas que eram da alçada do Tesouro Nacional e foram destinadas ao financiamento de déficits orçamentários.

<sup>48</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 64.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>50</sup> “Política monetária” deve ser compreendida como o conjunto de medidas adotadas pelo país no intuito de controlar a oferta de moeda consoante os interesses econômicos nacionais. Tal controle é desempenhado pelo Banco Central (BACEN), autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, e tem completa relação com a taxa básica de juros aplicada pelo país, ressaltando-se que um aumento da taxa de juros influi na diminuição da circulação da moeda, ao tempo em que o inverso também é verdadeiro. A venda de títulos (conhecida como “operações de mercado aberto”) é intrinsecamente relacionada à política monetária, já que é uma das formas utilizadas pelo BACEN para controlar a quantidade de dinheiro em circulação no país. (POLITIZE. **Entenda a diferença entre as políticas fiscal, monetária e cambial**. Disponível em: <[https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-ecambial/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiAjfvwBRcKARIsAIqSWINkn21KG3k7ZOJ4Atgi42f-6QyjqJtKbtMFZwCqd2AKyy6U\\_v8dXlsaAuKoEALw\\_wcB](https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-ecambial/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiAjfvwBRcKARIsAIqSWINkn21KG3k7ZOJ4Atgi42f-6QyjqJtKbtMFZwCqd2AKyy6U_v8dXlsaAuKoEALw_wcB)>. Acesso em: 21 dez. 2021).

Em 1987, persistiam o descontrole do déficit público e os problemas relacionados à forma como era conduzida a política econômica, fatores estes que, aliados à moratória da dívida externa ocorrida em fevereiro do mesmo ano, geraram maior dependência do financiamento por meio da dívida interna. Ocorre que a Constituição Federal, promulgada em 1988, proibia o Banco Central de emitir títulos, o que também o impedia de financiar o governo, somente podendo vir a adquirir títulos diretamente do Tesouro Nacional em montante equivalente ao principal vencendo em sua carteira<sup>51</sup>. A Lei de Responsabilidade Fiscal também veio a acrescer neste sentido<sup>52</sup>, impingindo a obrigação de que as colocações para a carteira do Banco Central somente pudessem ser efetuadas à taxa média do leilão realizado no dia, em mercado<sup>53</sup>.

O clima economicamente instável vivenciado à época fez com que nos anos de 1988 e 1989 quase não houvesse colocação de LTNs, o que não significou uma diminuição do endividamento interno, já que nesses dois anos houve a emissão de LFTs, que passaram a ser a base do financiamento público, o que foi de fundamental importância para a solvência do país<sup>54</sup>. Ao final da década de 1980, visualizava-se que, enquanto o prazo médio da dívida permanecia reduzido, o volume que esta representava sobre o PIB era o maior registrado até daquela data, expressando o grau de vulnerabilidade do país<sup>55</sup>.

A posse do presidente da república Fernando Collor de Mello, no início de 1990, trouxe consigo diversas políticas de teor liberalizantes, o que tornava essencial o retorno das linhas de crédito ao país, razão pela qual já em outubro foram retomadas as negociações junto à comunidade financeira internacional no intento de regularizar a situação do crédito externo no Brasil. Com o intuito de dar prosseguimento às discussões realizadas no âmbito externo, no âmbito interno editava-se a Resolução do Senado, que estabelecia novos parâmetros para a dívida externa brasileira, e em 1991 firmou-se um novo acordo que preceituava princípios para a regularização dos juros devidos<sup>56</sup>.

Com o prosseguimento das negociações junto à comunidade financeira internacional, um novo acordo de princípios foi firmado em 1992, aprovado pelo Senado Federal por intermédio da Resolução nº 98, sendo encaminhado à comunidade no início de 1993, o que

---

<sup>51</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 65.

<sup>52</sup> v. Art. 34 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>53</sup> v. art. 39, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>54</sup> PEDRAS, *op. cit.*, p. 64.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>56</sup> Parte dos recursos foi remetida em dinheiro, enquanto a outra parcela foi trocada por novos títulos, os quais eram emitidos pelo governo brasileiro já em 20.11.1992, sendo chamados de “Interest Due and Unpaid – IDU bonds”. (*Ibid.*, p. 73).

possibilitou a feitura de diversos contratos com os credores<sup>57</sup>. Os *Bradies* brasileiros foram emitidos em 1994, após a finalização das tratativas relativas à conciliação dos valores e distribuição dos títulos entre credores<sup>58</sup>. Um importante ponto a ser destacado é que, a partir de então, os acordos firmados passaram a prever a transferência da responsabilidade da dívida externa do Banco Central para a União, a qual passava a ser devedora das obrigações externas, resguardando ao Banco Central a atuação enquanto agente do Tesouro Nacional nas emissões dos títulos no mercado externo<sup>59</sup>.

Descreve Guilherme Pedras<sup>60</sup> que os elementos que tornaram possível o equacionamento do endividamento externo foram justamente a existência de garantias para três dos títulos emitidos e a possibilidade de o Brasil operar no mercado internacional com os novos títulos emitidos. Agora, negociações políticas ou diplomáticas entre países ou junto de organismos multilaterais tinham sua importância reduzida, já que os parâmetros a serem adotados para futuras reestruturações da dívida externa passavam a ser exclusivamente os ditados pelo mercado. É importante destacar que o novo contexto propiciado pelo Plano Brady permanece até hoje, já que foi o grande responsável por criar novas bases para o modelo de endividamento, conferindo possibilidade a uma maior negociação dos ativos no mercado financeiro, cujas operações são influenciadas pela economia de mercado.

Em 1994, o advento do Plano Real, em combinação com os acordos realizados no âmbito do Plano Brady, inaugurou uma nova fase de endividamento externo do país, baseada na tomada de recursos externos pela emissão de títulos no mercado internacional, tornando possível o país escolher a combinação mais vantajosa de prazos e custos possíveis, bem como o mercado em que desejava realizar a captação.

Foi justamente em face de tais facilidades e com as ditas “emissões soberanas” que o país pôde financiar-se externamente, mesmo diante de crises internacionais, já que agora o país emitia em outros mercados internacionais, cuja aceitação pela dívida brasileira mostrava-se positiva. Desde então, o Brasil acessava mercados internacionais realizando operações de troca de dívida reestruturada, “contando o governo com a flexibilidade da escolha, tanto em relação

---

<sup>57</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 74.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>59</sup> Tal função ficou como Banco Central somente até 2003, ano em que foi realizado um acordo de transição que moveu a responsabilidade (qual seja, a de emissão de títulos da dívida pública) do Banco Central para o Tesouro Nacional, ficando este último responsável pela administração da dívida externa mobiliária brasileira desde 2005.

<sup>60</sup> PEDRAS, *op. cit.*, p. 74.

ao momento adequado para efetivar a operação quanto do próprio mercado e do instrumento utilizado”<sup>61</sup>.

Necessário sublinhar que, para além do avanço das medidas referentes ao endividamento externo, a exemplo do avanço do mercado internacional de títulos brasileiros, a posse do então presidente Fernando Collor de Mello também provocou um estímulo ao endividamento público brasileiro interno.

Isto porque o sobredito presidente assumiu o país numa situação economicamente crítica, já que o país possuía o estoque de títulos em mercado representando 15% do PIB, marca histórica, sendo a dívida composta basicamente por títulos da dívida pública (mais especificamente, LFTs) com curtos prazos<sup>62</sup>. Nesse contexto, o governo promoveu a troca compulsória da dívida em poder do mercado por outra, com prazos de resgate mais estendidos e remunerados com taxa inferior, medidas estas que, aliadas ao superávit primário obtido, provocaram uma queda no estoque da dívida<sup>63</sup>.

Neste panorama dos anos de 1990 que se deu a ampliação do endividamento público interno, consignado em títulos emitidos pelo governo, por meio do Tesouro Nacional ou do Banco Central, com a devida ressalva de que esta última instituição se tornou impedida de emitir títulos desde 2002, com a edição da Lei da Responsabilidade Fiscal.

Sua ampliação deu-se especialmente no período compreendido entre 1994 e 2002, lapso temporal no qual ocorreu a assunção da dívida de Estados e Municípios pela Lei n° 9.496/1997, representando um acréscimo de R\$ 275,2 bilhões a mais só de títulos federais emitidos<sup>64</sup>. Ocorria, assim, uma “troca de títulos” entre o Governo Federal e os demais entes federados, sendo importante assinalar que títulos estaduais ou municipais apresentavam mais riscos do que títulos federais.

Quanto às espécies de títulos públicos emitidos, o Banco Central criou em 1991, para fins de política monetária, o título Bônus do Banco Central (BBC), instituído pela Resolução n° 1.780/1990. No mesmo ano, os valores relacionados aos ativos congelados começaram a ser devolvidos, o que a partir de outubro passou a ser feito com os valores auferidos com as novas emissões dos títulos<sup>65</sup>. Ao final de 91, um novo título foi criado, denominado “Notas do Tesouro

---

<sup>61</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 76.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>64</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública brasileira**. Relator: Deputado Félix Mendonça. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

<sup>65</sup> PEDRAS, *op. cit.*, p. 66.

Nacional” (NTN’s), de maneira que tal diversidade de títulos ofertados refletia a difícil situação da economia doméstica ao longo da década de 1980 e início dos anos 1990<sup>66</sup>.

De todo modo, os anos 1990 foram fortemente marcados pelo embate do país contra a inflação, que atingia níveis históricos, razão pela qual em 1994 fora criado o Plano Real, responsável pela queda das taxas da inflação, aspecto esse que resultou num impacto na estrutura da dívida pública interna.

Não obstante o sucesso alcançado ao ser atingida a estabilização da inflação, a dívida se tornava ainda mais elevada, dada a conjugação das seguintes condições listadas

(i) a rígida política monetária da época, a qual acarretou uma taxa real de juros média no período extremamente elevada; (ii) o reduzido superávit primário, que se apresentava até negativo para alguns entes de governo; e **(iii) a política de propiciar maior transparência às contas públicas, reconhecendo vários passivos que antes se encontravam disfarçados, como, por exemplo, o programa de saneamento das finanças estaduais e municipais e a capitalização de alguns bancos federais**<sup>67</sup>.  
[Grifos nossos]

No que diz respeito ao programa de saneamento em comento, Pedras<sup>68</sup> explica que desde o final da década de 1980 o Brasil vivenciava uma situação fiscal preocupante, haja vista o fato de que o governo federal possuía dívidas contratuais vencidas com uma multiplicidade de credores, o que levou à formulação de um processo de saneamento das contas públicas. Assim, iniciou-se, nos anos de 1990, um processo desenvolvido pelo governo federal que visava à reestruturação dessas dívidas por meio da securitização.

Tal processo se dava da seguinte maneira: os débitos advindos da assunção de dívidas de estados e estatais foram repactuados e transformados em títulos públicos emitidos para os credores originais. Durante a década de 1990, tais créditos securitizados foram utilizados, em conjunto com demais títulos, como moeda de pagamento no programa de privatizações das estatais empreendido à época, motivo pelo qual receberam a alcunha de “moedas de privatização”.

Na segunda metade da década de 1990, com o Plano Real, a composição da dívida mudou de perfil, principalmente se consideradas a elevação das emissões das Letras do Tesouro Nacional (LTNs) e crises internacionais que impactaram na emissão de títulos pré e pós-fixados. Nesse sentido:

---

<sup>66</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 66.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 68.

apesar do grande avanço representado pela estabilização da economia, seus efeitos sobre a dívida pública em termos de composição dos instrumentos não se fizeram sentir tão fortemente como seria esperado. As expressivas emissões diretas representadas pelo reconhecimento dos passivos contingentes (fundamental para um saneamento definitivo das contas públicas), aliadas às altas taxas de juros necessárias à consolidação da estabilidade, fizeram com que o estoque da dívida pública crescesse brutalmente no período. Esse fato gerou a necessidade de que seu prazo médio fosse elevado para evitar que o risco de refinanciamento a cada período ficasse muito grande<sup>69</sup>.

Desde 1999, o objetivo era o reforço no alongamento da dívida pública, o que justifica o esforço empreendido desde 2003, no sentido de “melhorar” a composição da dívida federal interna, o que vem sendo feito com o desenvolvimento de um mercado de títulos públicos<sup>70</sup>. Como medidas realizadas, tem-se a compra antecipada de títulos prefixados, alongamento da dívida prefixada e a indexação de determinados títulos à inflação<sup>71</sup>.

A construção deste mercado de títulos públicos, inclusive, relaciona-se diretamente com leis e mecanismos desenvolvidos à época para compor a arquitetura institucional, dando vazão ao controle e gerenciamento das finanças públicas<sup>72</sup>. Neste sentido, alinham-se as leis de nº 4.728/1965, que disciplina o mercado de capitais, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento, e a de nº 6.385/1976, especificamente voltada ao mercado de valores mobiliários, criando sua comissão.

Necessário consignar, ainda, que a expansão de negócios realizados com títulos da dívida pública foi característica marcante a partir do segundo governo Lula. Em 2006, o Brasil

---

<sup>69</sup> PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 66-67.

<sup>70</sup> Nesse contexto, citam-se as chamadas “Operações de Mercado Aberto” (ou “operações de *open market*”), referentes ao mercado de títulos no qual são agentes um banco central e os bancos comerciais de um país, no qual são comprados e vendidos títulos da dívida pública, e tem como uma das funções controlar a taxa de juros praticada no país. Tais operações ocorrem num contexto de “mercado aberto”, que é um mercado sem existência de espaço próprio e que é destinado à realização de negócios, caracterizado desde a sua origem pela liberdade, competitividade e negociações à distância. Necessário ressaltar que, conforme citado por Aldo La Salvia Junior, “a ausência de legislação e a liberdade entre as partes não é característica do open, mas foi a estratégia utilizada pelas autoridades nos primórdios, para que ele se sedimentasse” (LA SALVIA JUNIOR, Aldo Mercado aberto: um estudo da implantação e funcionamento no caso brasileiro. Monografia (Mestrado), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1988, p. 63. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8425>>. Acesso em: 21 dez. 2021). Quanto a este ponto em específico, é cediço que “a desregulamentação do Estado para o crescimento do mercado financeiro, a expansão do crédito e criação de um mercado de títulos da dívida se consolida como a nova forma de intervenção dos Estados desenvolvidos nas demais economias supostamente soberanas.” (TELES, Gabriela Caramuru. **O mercado financeiro da dívida pública brasileira: da ilegalidade à auditoria**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 18. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37659/56.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 dez. 2021)

<sup>71</sup> PEDRAS, *op. cit.*, p. 68.

<sup>72</sup> CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 30.

negociava com Cingapura a compra de títulos brasileiros; no mesmo ano, e na linha do que estava sendo feito no correr do ano anterior, o então presidente anunciava o pagamento antecipado de mais títulos da dívida externa, em operações que somariam US\$ 20 bilhões à época<sup>73</sup>, afirmando que, assim, a vulnerabilidade externa brasileira findaria.

Ao contrário do noticiado, o pagamento antecipado se deu quanto a uma diminuta parcela da dívida externa brasileira, com o acréscimo de que, para quitar antecipadamente tal parcela, o governo continuou emitindo títulos da dívida externa, com taxas de juros mais altas do que as dos títulos pagos precocemente.

Para agravar, todos os novos títulos emitidos a partir de 2003 traziam em seu bojo a “Cláusula de Ação Coletiva” (CAC), que transferia para o foro de Nova Iorque a resolução de quaisquer controvérsias acerca da dívida, afrontando diretamente a soberania nacional. Em suma, os pagamentos antecipados só vinham a acrescentar, com maior vigor, o processo em curso desde a década de 1980, qual seja: o da troca da dívida externa por dívida interna, detentora dos juros mais altos.

Como resultado, conferia-se maior protagonismo ao mercado de títulos públicos<sup>74</sup>, considerado um dos objetivos primordiais para gestão da dívida pública<sup>75</sup>, razão pela qual foi editado, ainda nos anos 2000, o Decreto nº 3859/2000, responsável por identificar os instrumentos de financiamento da dívida pública.

Assim, é no início do século 21 que a construção do que se chama de “mercado da dívida” ganha demasiada importância, por facilitar a implementação de estratégias de financiamento da dívida e permitir que o governo minimize, de forma eficiente, os custos e riscos de seu passivo<sup>76</sup>; em outro sentido, tem-se uma interrelação entre o grau de

---

<sup>73</sup> ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Governo troca dívida externa por interna: bom negócio?** Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/governo-troca-divida-externa-internanegocio/>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

<sup>74</sup> Mesmo que no caso brasileiro o mercado em questão tenha se desenvolvido primordialmente a partir dos anos 1990, não é certo imaginar que se trate de fenômeno mercadológico criado recentemente. José Raimundo B. Trindade explica, por exemplo, que formas inovadoras de empréstimos consignadas em títulos negociáveis já eram praticadas ainda na Idade Média, datando do século XIV, sendo uma das marcas do processo de monetização pelo qual passaram sociedades europeias. Por esta razão: “Se, por um lado, a riqueza particular do soberano era incapaz de fazer frente às guerras modernas e à burocracia que aos poucos se instalava como corpo de controle do Estado moderno, por outro, a concentração de riqueza em geral nas mãos da burguesia a tornava não somente credora do Estado, mas também a nova controladora da coisa pública”. (Cf. TRINDADE, José Raimundo B. O ovo da serpente: a dívida pública e os condicionantes históricos da formação do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, n. 46, p. 61-81, 2018, p. 67).

<sup>75</sup> CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 35.

<sup>76</sup> SILVA, Anderson Caputo; GARRIDO, Fernando Eurico de Paiva; CARVALHO, Lena Oliveira de. Evolução recente do mercado de títulos da Dívida Pública Federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena

desenvolvimento do mercado em questão e o tamanho da economia do país. Para que se tenha tal compreensão em números, basta citar que, em dezembro de 2008, a Dívida Pública Federal (DPF) representava R\$ 1,4 trilhão, composta por 91% de dívida interna e o restante de dívida externa<sup>77</sup>.

A ampliação do endividamento do país também passou a ser explicada pela relação dívida/PIB em percentual, sendo um indicador capaz de permitir melhor visualização da capacidade de pagamento de um país, assim sendo explicado:

Além e Giambiagi (2011) exemplificam essa capacidade da seguinte maneira: uma dívida de R\$ 1 milhão para uma empresa familiar pode representar um valor muito elevado, tendo em vista a baixa capacidade de gerar recursos dessa pequena empresa, já para uma multinacional esse pode ser um valor irrisório, uma vez que, rapidamente, esse tipo de corporação pode gerar essa quantia. Por esse motivo, a comparação da dívida com o tamanho da produção acaba por ser o melhor referencial para o mercado, em meio aos cenários turbulentos, provocados pela crise econômica internacional, iniciada no ano de 2008 e pelo contexto bancário no Brasil<sup>78</sup>.

A título de exemplo, em meados de 2014, o endividamento público do Brasil (à época, na ordem de 58,9%) era inferior ao endividamento de países como Portugal (130,2%), Itália (132,1%), França (95%) e Alemanha (74,7%), o que, por si só, não significava um aspecto positivo, já que estes países, ao contrário do Brasil, possuem capacidade superior de gerar recursos para honrar suas despesas. Como consequência, este nível de endividamento provoca perda de confiança na economia brasileira, o que acaba por justificar o valor a maior que costuma se pagar aos credores, majorando a alta taxa básica de juros<sup>79</sup>.

Quando situado no período histórico do ano de 2020, a dívida pública pode ser vista como verdadeiro legado do período pandêmico, haja vista a relação Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB se refletir na proporção de 88,8%<sup>80</sup>, alcançando uma crescente vivenciada por toda a economia global desde a Segunda Guerra Mundial<sup>81</sup>.

---

Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 281.

<sup>77</sup> SILVA, Anderson Caputo; GARRIDO, Fernando Eurico de Paiva; CARVALHO, Lena Oliveira de. Evolução recente do mercado de títulos da Dívida Pública Federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 283.

<sup>78</sup> OLIVEIRA, Alexandre da Silva de. A dívida pública no Brasil nos anos 2000. **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 159-180, jul./out. 2017, p. 171. Disponível em: <http://fics.edu.br/index.php/rpgm/index>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>80</sup> CANUTO, Otaviano. **Dívida pública como legado da pandemia**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniao/divida-publica-como-legado-da-pandemia/>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>81</sup> PERRELLI, Roberto; MEDAS, Paulo; GASPAR, Vitor. **Global debt reaches a record \$226 trillion**. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

Ocorre que, ao contrário do visado, a longo prazo a dívida nestas proporções amplia vulnerabilidades, especialmente na medida em que as condições de financiamento se tornam mais apertadas, prejudicando a capacidade dos governos de apoiar a capacidade de investimento do setor privado; como resultado, tem-se o aumento das taxas de juros e a necessidade do ajuste fiscal<sup>82</sup>, além de alçar novas preocupações quanto à sustentabilidade da dívida brasileira<sup>83</sup>.

Diante deste quadro:

[...] permanecem para o momento seguinte os problemas de arrecadação e restrição aos investimentos públicos produtivos, dificultando ainda mais a retomada do crescimento, além da própria situação sanitária que não está ainda resolvida. Por conseguinte, implica na constante necessidade de refinanciamento da dívida mobiliária federal. Assim, a vulnerabilidade externa estrutural permanece, e mesmo sendo capaz de conservar um grande volume de reservas em moeda estrangeira, as perspectivas futuras impõem uma série de desafios e dúvidas sobre a sustentabilidade da dívida externa brasileira<sup>84</sup>.

Não por acaso, o prognóstico delineado pela Instituição Fiscal Independente (IFI), órgão vinculado ao Senado Federal, não é nada positivo, demarcando que, em 2031, a relação dívida bruta/PIB poderá alcançar 95,3%, demandando cada vez mais a produção de superávit primário<sup>85</sup>.

O protagonismo dessas questões é tanto, que elas também vêm sendo tratadas no Projeto de Lei Complementar n° 93, de 2023, responsável por instituir novo regime fiscal comprometido com a estabilidade macroeconômica e crescimento socioeconômico do país. Neste sentido, justifica-se a exigência prevista no art. 1º, §2º, que exige o tratamento da política fiscal da União sempre em compasso com a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, de modo a garantir a solvência das contas públicas.

---

<sup>82</sup> Cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Endividamento público: um desafio do mundo pós-pandêmico**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/endividamento-publico-um-desafio-do-mundo-pos-pandemico.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>83</sup> PERRELLI, Roberto; MEDAS, Paulo; GASPAR, Vitor. **Global debt reaches a record \$226 trillion**. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>84</sup> TORRES, Ricardo Lobato; CÂNDIDO, Carolina Silvestri; RIPKA, Adriana. Uma análise da dívida externa brasileira a partir dos anos 2000. p. 170. **Revista Catarinense de Economia**, v. 4, n. 1, 2020, p. 152-173. Disponível em: <<https://www.apec.pro.br/rce/index.php/rce/article/view/90/67>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>85</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. **Relatório da IFI destaca crescimento econômico e faz alerta sobre dívida pública**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/18/relatorio-da-ifi-destaca-crescimento-economico-e-faz-alerta-sobre-divida-publica>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

## 1.2 DO ESTADO FISCAL AO ESTADO ENDIVIDADO

Tendo por ponto de partida o apanhado histórico que foi objeto do subitem passado, permite-se concluir que o que vigora nos dias atuais é a ultrapassagem do que se entendia por estado fiscal, dando lugar ao que se chama de estado endividado, segundo o desenho institucional fornecido por Wolfgang Streeck, sendo este o ponto que se pretende demonstrar nas linhas seguintes.

Primitivamente, falava-se em um estado patrimonial, cujo suporte financeiro era constituído pelas receitas do seu patrimônio ou propriedade, bem como pelos rendimentos da atividade comercial e industrial; em certos casos, podia-se falar até em estados que se financiavam pelas receitas provenientes de atividades extrativas de matéria-prima, como gás ou petróleo, e até da concessão de jogo, a exemplo de Mônaco<sup>86</sup>. Não se trata de modelo absolutamente ultrapassado, mas, sim, excepcional, já que o estado fiscal é característica marcante de um estado dito moderno.

De outra banda, enquanto fenômeno forjado no seio do Estado de Direito, compreendia-se por “estado fiscal” o modelo estatal sustentado por tributos, sendo este a fonte de financiamento que permitiria o exercício do papel distributivo, já que cabia ao estado arrecadar de todos para gastar com alguns por meio de políticas públicas construídas e pensadas segundo o que o ordenamento jurídico estipula como diretriz para uma sociedade<sup>87</sup>. Assim, partia-se do princípio de que o estado não possuía um fim em si mesmo, mas que se portava enquanto instrumento que possibilitava à sociedade a própria existência<sup>88</sup>, com as necessidades financeiras cobertas por receitas advindas dos impostos.

Neste modelo, e numa perspectiva clássica e liberal, o estado fiscal significaria o reconhecimento de valores como liberdade econômica e livre disponibilidade econômica dos particulares, do que se exigiria uma base democrática mínima, sendo descrito por José Casalta Nabais enquanto “estado de liberdade a um preço moderado”. Diante de tantas nuances, o referido autor explica que não é de todo correto identificar o estado fiscal com o estado liberal, considerando que:

---

<sup>86</sup> NABAIS, José Casalta. **Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal**. p. 3 Disponível em: < <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3151880>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>87</sup> SCAFF, Fernando Facury. Do Estado fiscal ao Estado endividado na sociedade desejante. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 14 jun. 2016. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2016-jun-14/contas-vista-estado-fiscal-estado-endividado-sociedade-desejante>>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>88</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 6.

o estado fiscal conheceu duas modalidades ou dois tipos ao longo da sua evolução: o estado fiscal liberal, movido pela preocupação de neutralidade económica e social, e o estado fiscal social economicamente interventor e socialmente conformador. O primeiro, pretendendo ser um estado mínimo, assentava numa tributação limitada – a necessária para satisfazer as despesas estritamente decorrentes do funcionamento da máquina administrativa do estado, que devia ser tão pequena quanto possível. O segundo, movido por preocupações de funcionamento global da sociedade e da economia, tem por base uma tributação alargada – a exigida pela estrutura estadual correspondente<sup>89</sup>.

Neste paralelo, o entendimento liberal do estado apregoava um estado mínimo e implicava na neutralidade das finanças públicas, além de valorizar uma despesa pública moderada, do que resultava uma carga fiscal baixa. Deste limiar também surgia o princípio da legalidade fiscal, que se consagrava em uma ideia de autoconsentimento dos impostos, dando vazão à constituição fiscal que se mostra presente até os dias de hoje, mas que antes tinha como papel primordial controlar a despesa pública<sup>90</sup>.

Com a chegada do estado social, a figura do estado fiscal sofre severas alterações, especialmente no que dizia respeito à pretensa neutralidade; desta forma, foi sendo imposta a noção das finanças públicas funcionais, baseadas na elevada despesa social, na alta tributação e no amplo socorro ao crédito público. Não por outra razão, Nabais<sup>91</sup> conclui que neste ponto o poder parlamentar prático sobre o conjunto das despesas arrefeceu de forma expressiva. Em suma:

[...] para além da subtracção ao conhecimento do parlamento de montantes significativos destas, através de variadas e, por vezes, subtis ou imaginativas formas de desorçamentação, não restam dúvidas de que o poder parlamentar é muito diminuto sobre as despesas, já que se limita a aprovar ou a fazer pequenos acertos aos montantes apresentados pelo governo, sem poder efectivo para limitar o recurso ao crédito e, por conseguinte, para controlar realmente os défices públicos. O que, atendendo à rigidez apresentada pelas despesas, afectas em larga medida ao pagamento das remunerações dos servidores públicos e às políticas públicas suporte da realização dos direitos sociais, tem-se revelado, na prática, uma verdadeira impossibilidade<sup>92</sup>.

Assim, Nabais ressaltava a participação do crédito público enquanto elemento deste panorama. Ao entender que o défice orçamentário se tornava cada vez mais presente na figura do estado social, passava-se a discutir a relação que o crédito detinha ante aos investimentos estatais, consignados nas despesas públicas; exemplificando, o autor cita a limitação instituída

<sup>89</sup> NABAIS, José Casalta. **Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal**. p. 3 Disponível em: < <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3151880>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>90</sup> NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Revista Meritum**, v. 13, n. 2 jul./dez. 2018, p. 236. Disponível em: < <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7013>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 237.

pela Alemanha em sua Lei Fundamental, ainda no século XXI, aos déficits orçamentários e à sua dívida pública, além da vinculação do crédito às despesas de investimento<sup>93</sup>.

Também ínsita ao estado fiscal seria a noção de solidariedade social, que pode ser vista pelo viés vertical ou horizontal, segundo classificação do mesmo autor<sup>94</sup>: a vertical também poderia ser chamada de “solidariedade pelos direitos”, e se relaciona à tarefa conferida ao Estado de realizar os direitos sociais e os de solidariedade, assegurando, deste modo, o mínimo de dignidade aos cidadãos; já a horizontal se refere aos deveres constitucionalmente estabelecidos ao Estado, em contrapartida aos deveres de solidariedade da própria comunidade social quando diante de outros indivíduos ou grupos sociais<sup>95</sup>.

De tal maneira, o dever de pagar tributos decorreria exatamente da noção de solidariedade, já que tem como origem o pertencimento a uma sociedade. É neste sentido que Nabais identifica o termo “cidadania fiscal”<sup>96</sup> com base em três elementos: a titularidade de um número de direitos e deveres numa sociedade específica; o pertencimento a uma comunidade política, que normalmente é o Estado; e, por fim, a possibilidade de contribuir para a vida pública dessa comunidade, valendo-se da participação. Seria próprio da cidadania fiscal colocar todos os pertencentes a uma sociedade em um nível de igualdade, demarcado no conjunto de direitos e deveres universais<sup>97</sup>.

Por outro lado, trata-se de modelo estatal que passa por diversas crises de ordens distintas, haja vista a sobrecarga das tarefas conferidas ao Estado simultaneamente à estagnação das receitas provenientes dos impostos, sendo certo que:

não há fórmula viável nem caminhos factíveis se a ideia de cidadania restringir-se à ideia de “direito a ter direitos”, pois, como já examinado, a efetivação de direitos, especialmente os de cunho social, econômico e cultural, exige uma gama de recursos por parte do Estado e tais recursos são obtidos, quase que exclusivamente, mediante a tributação<sup>98</sup>.

Daí que se fala na crise do estado fiscal, que pode ser encarada por perspectivas distintas, considerada a ameaça real de ruptura das suas fronteiras tradicionais. Para as finalidades do

<sup>93</sup> NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Revista Meritum**, v. 13, n. 2 jul./dez. 2018, p. 239. Disponível em: < <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7013>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>94</sup> NABAIS, José Casalta. **Estudos de direito fiscal: por um estado fiscal suportável**. Coimbra: Ed. Almedina, 2005, p. 88.

<sup>95</sup> BUFFON, Marciano; BASSANI, Mateus. Benefícios fiscais: uma abordagem à luz da cidadania fiscal e da legitimação constitucional da extrafiscalidade. **Revista Ajuris**, v. 40, n. 130, 2013, p. 251. Disponível em: <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/298/233>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

<sup>96</sup> NABAIS, José Casalta. **Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal**, p. 12. Disponível em: < <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3151880>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>98</sup> BUFFON, Marciano; BASSANI, Mateus, *op. cit.*, p. 256.

presente trabalho, pinça-se primeiramente a diversificação da despesa fiscal, a qual é intimamente relacionada às crescentes dívidas estatais.

Nabais<sup>99</sup> trata a diversificação da despesa fiscal como derrogações deliberadas ao sistema normal de tributação, as quais permitem aos estados atuarem sobre a economia privada, tendo como exemplo a concessão de benefícios. Dito de outra forma, seria “um pagamento passivo realizado pelos entes públicos detentores do poder tributário a favor dos agentes económicos e sociais mediante a redução dos impostos a pagar por estes”<sup>100</sup>.

Neste ponto que estaria presente a imbrincada relação entre o fenômeno em comento e às crescentes dívidas estatais:

Impõe-se, por isso, uma consideração (mais) unitária do fenómeno financeiro, de modo a que o poder tributário e o poder de gastar não sejam olhados como estranhos um ao outro, e evitar assim as consequências nefastas que essa separação provocou com abundante expressão nas actuais dívidas dos estados<sup>101</sup>.

Há, por outro vértice, a questão da sustentabilidade do estado fiscal, segundo noções que também se encontram no epicentro da crise. O autor ainda explica que a ideia de sustentabilidade é tradicionalmente calcada na capacidade institucional de promover o equilíbrio do Estado segundo dimensões financeiras, político-jurídicas, sociais e ambientais; por isto que, fundamentalmente, haveria de se observar coerência entre os custos e a capacidade econômico-financeira<sup>102</sup>, tendo em conta que, invariavelmente, tem-se na sustentabilidade um requisito indispensável para a salvaguarda do estado de direito democrático e social.

Dentre todas as dimensões supracitadas, chama atenção para as finalidades deste trabalho a dimensão político-jurídica, porque é a que se refere ao papel das decisões políticas (e das correspondentes previsões jurídicas) na manutenção da sustentabilidade. Segundo o próprio Nabais, “trata-se de saber o que é que a política e a sua veste jurídica podem fazer pelo desenvolvimento sustentável que proporcione uma vida longa e de qualidade subjectiva”<sup>103</sup>.

A majorada importância se justifica na medida em que não há como conduzir a construção de um estado empreendedor e sustentavelmente desenvolvido – como se intenciona a partir da leitura constitucional<sup>104</sup> – sem que também se pautem a discussão pela sustentabilidade

---

<sup>99</sup> NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Revista Meritum**, v. 13, n. 2 jul./dez. 2018, p. 249. Disponível em: < <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7013>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>104</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

II - garantir o desenvolvimento nacional;

orçamentária, tocando a perspectiva do crédito público segundo os critérios da qualidade da dívida contraída, ou, ainda, dos contornos legais desta; isto porque se tem como premissa básica que “o Estado Empreendedor, segundo o perfil que lhe é dado no texto constitucional brasileiro, deverá ter compromisso com a sustentabilidade em suas diversas dimensões”<sup>105</sup>.

Em termos práticos, e no que tange ao quesito qualitativo supracitado, a dívida pública de um país é considerada sustentável se a restrição orçamentária governamental puder ser honrada sem que haja ruptura nas políticas monetária e fiscal<sup>106</sup>; já em termos quantitativos, o que se almeja são resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, os quais passaram a integrar o conjunto de medidas de ajuste fiscal<sup>107</sup>.

Ainda assim, longe de ser um indicador objetivamente preciso, entender uma dívida como sustentável exige cálculo matemático que é efetuado tendo por consideração aproximações dos resultados primários futuros e uma gama de circunstâncias que podem influenciar na política econômica de um país.

No cenário nacional, a Secretaria da Política Econômica e o Tesouro Nacional que realizam tais avaliações, as quais consideram a imprescindibilidade de uma eficiente administração da dívida, na qual se insere a responsabilidade orçamentária. Neste sentido:

Em virtude da relação entre estrutura da dívida e sustentabilidade, a administração da dívida torna-se uma componente importante na política fiscal de uma nação. Não por outra razão, a Secretaria do Tesouro Nacional vem, ao longo de mais de uma década, aperfeiçoando os instrumentos de avaliação e planejamento da dívida<sup>108</sup>.

O mau uso da dívida, aliás, prejudica sobremaneira gerações futuras, a quem incumbirá o pagamento do principal e dos acréscimos de uma dívida pretérita e que não foi bem executada; a geração atual, por outro lado, tem arrefecida a carga tributária (ou, ao menos, não majorada) e os cofres públicos engordados, sem a necessária contrapartida em investimentos públicos.

<sup>105</sup> ANJOS, Eduardo Belarmino Ribeiro dos. Pressupostos conceituais do Estado Empreendedor na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 289-322, mai. 2016, p. 294. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19260/17759>. Acesso em: 28 jun. 2022.

<sup>106</sup> COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009, p. 81.

<sup>107</sup> Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do **caput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal.

§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste fiscal a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do **caput** do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.

<sup>108</sup> COSTA, *op. cit.*, p. 95.

Residem nesse ponto as consequências do fator intergeracional da dívida pública, que tem poder mais letal do que a alta tributação, justamente em face da intergeracionalidade<sup>109</sup>: tributos, ainda que majorados, são visíveis e exigidos, por exemplo, em notas fiscais; a dívida pública, por sua vez, é invisível e insidiosa<sup>110</sup>.

Não por acaso, medidas fiscais como aumento da tributação, como é peculiar no estado dito fiscal, não enfrentam o âmago do problema orçamentário, por ofertarem maiores limites para o pagamento de uma dívida, e não por darem maior margem de investimentos ao Estado<sup>111</sup>, sendo essa mais uma das dificuldades provocadas nas contas públicas, uma vez que “emplacar medidas fiscais, mormente as de controle de gastos e de contenção do endividamento, é um enorme desafio político”<sup>112</sup>.

Tais questões, que parecem interrelacionar sustentabilidade, dívida e tributação, já eram, portanto, consideradas por Casalta Nabais, quando se discutia a própria sustentabilidade do Estado fiscal, tendo este levantado uma questão longe de ser periférica:

Em conclusão, a preocupação actual em relação ao estado fiscal vai justamente no sentido de defesa do seu limite mínimo. Pois o estado há-de dispor de um nível de receitas fiscais compatível com as missões que lhe estão atribuídas. Mas, sendo esse nível o que, ao fim e ao cabo, obtiver o consenso internacional, há o temor de ele se revelar demasiado baixo, demasiado baixo designadamente para assegurar as tarefas públicas próprias de um estado social (mesmo que emagrecido).

Isto porque, como consabido, a efetivação de direitos demanda orçamento suficiente para tanto, com a devida ressalva de que todos os direitos, sejam eles enquadrados como positivos ou negativos, exigem recursos para que sejam concretizados, já que todos têm como pressuposto o fato de que o contribuinte financia um mecanismo eficiente de realização das

---

<sup>109</sup> O fator intergeracional da dívida protagonizou célebre debate entre Thomas Jefferson e James Madison, funcionando como contributo do constitucionalismo norte-americano, especialmente no que se referia às escolhas públicas e formulação de políticas macroeconômicas. Para Thomas Jefferson, inspirado em John Locke, era injusto que uma geração obrigasse às sucessoras o pagamento da dívida tomada em seu favor; James Madison, ao contrário, contrariava este entendimento ao pontuar, de forma prática, que, se os benefícios são distribuídos entre muitas gerações, seu custo também o poderia. (Cf. DANTAS, Fabrício. **Direito financeiro estratégico**. São Paulo: D’Plácido, 2022, p. 291)

<sup>110</sup> SCAFF, Fernando Facury. Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 28 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-28/contas-vista-tributo-doi-bolso-divida-publica-sufocarnovas-geracoes>. Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>111</sup> SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscaislr>. Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>112</sup> LIMA NETO, Manoel Cavalcante de; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa. A importância dos tributos e da dívida pública no papel do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 30, n. 11, p. 329-345, set./dez. 2021, p. 326.

garantias e direitos sociais, que tem por função monitorar o exercício dos direitos e o impor quando necessário<sup>113</sup>.

Somados os pontos anteriores, tem-se a justificativa para o enfoque ora dado ao Estado fiscal: se, como preconizava Aliomar Baleeiro<sup>114</sup>, a administração financeira racional pressupõe o estudo do interesse do Fisco em sua precípua função de arrecadar recursos para manutenção dos serviços públicos, não tem como se observar sem certo nível de espanto o fenômeno de sua substituição pelo Estado endividado, sintetizado por Scaff como um dos reflexos de uma sociedade desejante de cada vez mais melhorias na vida social, mas que já não suporta a majoração da carga tributária e também não se satisfaz em aguardar qualquer formação de uma “poupança pública”<sup>115</sup>; o resultado, como não poderia deixar de ser, é a intensificação da arrecadação via empréstimos públicos, gerando contrapartida de pagamento futuro, desdobrado em principal e seu custo.

Daí que exsurge a imprescindibilidade de se identificar corretamente o que seria o Estado endividado, o modo com o qual se perfez, os objetivos que tem e a sistemática que se adota.

Se, no Estado fiscal, aplica-se, em tese, o princípio da distributividade, de maneira que cada um, em tese, deveria pagar os tributos na exata medida de sua capacidade, no Estado endividado todos pagam de forma igual, máxime os da geração posterior, com maior incidência nos desiguais; por isso, segundo Streeck<sup>116</sup>, uma das premissas iniciais seria a de que o Estado endividado se retroalimenta da desigualdade.

Essa seria a síntese do que sedimenta Wolfgang Streeck ao explicar o nascedouro do Estado endividado:

O endividamento público, tal como a inflação, permite a um governo utilizar recursos financeiros para a pacificação de conflitos sociais que, na realidade, ainda não existem – no caso, os recursos que ainda têm de ser criados pelos cidadãos e retirados dos mesmos pelo Estado, sob a forma de impostos. Recorre-se outra vez ao sistema monetário; no caso, não à impressão de dinheiro, mas às instituições privadas de crédito, que pré-financiam as futuras receitas fiscais do Estado. [...] Uma vez que o aumento dos impostos teria sido tão arriscado em termos políticos como uma redução ainda mais rápida do Estado social, os governos encontraram salvação no endividamento<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019.

<sup>114</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>115</sup> SCAFF, Fernando Facury. Do Estado fiscal ao Estado endividado na sociedade desejante. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 14 jun. 2016. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2016-jun-14/contas-vista-estado-fiscal-estado-endividado-sociedade-desejante>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

<sup>116</sup> STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 11.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 82.

Para Streeck, a transformação do Estado fiscal em Estado endividado se dá, no plano prático, pela conduta cada vez mais comum de subsidiar as despesas com base em empréstimos, sem que se cobre a majoração dos impostos, resultando em uma acumulação de dívida cujo financiamento se vale de uma porcentagem cada vez maior de receitas. No plano teórico, contudo, a formação desse Estado dito endividado não é visto somente como um elemento retardador da crise do Estado fiscal, mas também como o surgimento de uma configuração política nova<sup>118</sup>.

Streeck, então, explora as relações entre a crise financeira, o Estado endividado e o fracasso da democracia. Esta forma de investigação se deve à discordância do autor quanto à tese comumente replicada nas discussões econômicas de que as finanças públicas do capitalismo democrático sofrem de excesso de demandas democráticas; nesta hipótese, os déficits orçamentais crônicos acumulam-se em montes de dívidas, porque as exigências geradas num processo democrático são inúmeras, incapazes de serem sustentadas pela tributação.

Para o autor, o que se tem provado é que as demandas democraticamente reivindicadas por uma sociedade não devem ser culpabilizadas pela evolução da crise fiscal e pelo crescimento da dívida pública. Em verdade, o que se observa é que o endividamento público não se deve a despesas elevadas demais, mas às receitas baixas demais, num contexto em que o Estado extrai de uma sociedade de proprietários privados um montante muito aquém do que necessita para suas tarefas, de forma proposital.

Assim, a tributabilidade é restringida em prol do princípio individualista da propriedade privada, ao mesmo tempo em que se passa a exigir cada vez mais do Estado, criando uma defasagem entre as receitas fiscais e as despesas do Estado. Nesta ordem de intelecção que se situa a transformação do Estado fiscal, que, ao precisar se recapitalizar para fazer frente às despesas, passa a ser financiado pelas receitas provenientes de sua própria atividade empresarial<sup>119</sup>.

Logo, o Estado endividado surge num momento de crise do Estado fiscal, formando uma configuração política nova, com lógica própria, que pode ser assentada da seguinte forma: privatização das tarefas do Estado, formalizando cortes nas despesas estatais; abdicação no papel de regulamentar o setor financeiro; arrefecimento da tributação dos beneficiários do crescimento da economia capitalista; ausência de regulamentação rigorosa e eficaz.

---

<sup>118</sup> STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 118.

<sup>119</sup> Como exemplo marcante da atividade empresarial desenvolvida pelo Estado, chama-se atenção para o mercado de títulos da dívida pública, sobre o qual versa a nota de rodapé n° 70.

Tudo, somado, exemplifica o que seria um fracasso da democracia: quanto menos o sistema fiscal exige da propriedade dos mais abastados e seus respectivos herdeiros em prol da comunidade, tanto mais desigual será a distribuição da riqueza, o que se manifesta, por exemplo, numa taxa de poupança mais elevada na parcela mais favorecida da sociedade. Nesta sequência:

O Estado, enquanto Estado endividado, contribui significativamente para a perpetuação da estratificação social e da desigualdade social daí decorrentes, ao mesmo tempo em que se submete, bem como sua atividade, a controle por parte de seus credores, que aparecem sob a forma de “mercados”. Esse mercado se associa ao controle democrático por parte dos cidadãos, podendo sobrepor-se a este ou até mesmo – como se anuncia atualmente, na transição do Estado endividado para o Estado de consolidação – eliminá-lo progressivamente<sup>120</sup>.

Nesta lógica, os governos estão perante os mercados financeiros, já que, para além de dependerem das contribuições dos cidadãos, passam a responder primordialmente ao mercado, devendo sempre fornecer aos credores a confiança necessária para operar, reafirmando sua “legitimidade”. Em face de características como essas que a política desempenhada por este modelo de Estado privilegia credores, os quais influenciam a atuação estatal no intuito de assegurarem os seus direitos, dando vazão a uma segunda classe de titulares de direitos e outorgantes de autoridade no Estado endividado.

Com base nesta premissa, Streeck assenta que o Estado democrático endividado possui não um, mas dois povos: o povo do Estado e o povo do mercado, os quais vivenciam um cenário conflitivo e podem ser distinguidos na forma da tabela abaixo.

Tabela 1 – O Estado democrático endividado e seus dois povos

**O Estado democrático endividado e seus dois povos**

Povo do Estado	Povo do mercado
Nacional	Internacional
Cidadãos	Investidores
Direitos civis	Exigências
Eleitores	Credores
Eleições (periódicas)	Leilões (permanentes)
Opinião pública	Taxas de juro
Lealdade	“Confiança”
Serviços de interesse público	Serviço de dívida

Fonte: STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 127.

<sup>120</sup> STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 123.

O antagonismo entre essas duas formas de povos é apenas aparente, pois Streeck explica que nada impede que parcela cada vez maior do “povo do mercado” também pertença ao “povo do Estado”, já que são cidadãos, afinal, os quais têm interesses não apenas no serviço seguro da dívida pública, mas também na prestação regular de serviços de interesse geral.

Esse fato, por si, concretiza uma das várias complicações derivadas da forma política do Estado endividado. Para além desta, há o aumento do endividamento ao longo prazo das democracias ricas, o que, por conseguinte, reduz sua soberania de fato, submetendo a política interna à disciplina dos mercados financeiros e à força de mercado, os quais são internacionalizados e cujas relações são esparsas; há, de igual modo, a priorização dos direitos dos credores dos Estados (povo do mercado, portanto) ante à prestação de serviços de interesse geral, de maneira que incumbe aos Estados endividados lutarem mais pela “confiança dos mercados” do que pelo cumprimento de outras obrigações estipuladas, redundando na aplicação de políticas de austeridade<sup>121</sup> contra a própria população.

Em arremate:

Numa perspectiva político-econômica, a política internacional em matéria de endividamento aparece, pelo contrário, como cooperação entre governos nacionais para proteger os investidores financeiros de prejuízos, com o objetivo geral de manter baixos os prêmios de risco sobre os empréstimos contraídos pelos Estados e de se proteger contra o risco de ter de indenizar “seus próprios” bancos nacionais pelas perdas ou de salvá-los do colapso. Assim, os Estados protegem seus próprios cidadãos mais abastados que investiram as suas poupanças em títulos de dívida soberana e em instrumentos financeiros semelhantes<sup>122</sup>.

Com isto, Streeck desconstrói a narrativa de que o endividamento se mostra como elemento primordial para o desenvolvimento nacional, calcado em investimentos públicos,

---

<sup>121</sup> Cumpre sinalizar a importância desta constatação, já que não se pode ignorar a imbricada relação entre políticas de austeridade e o fenômeno do endividamento público, como já demonstrado por David Harvey. Para Harvey, a concessão de créditos aos Estados por instituições multilaterais – a exemplo do Fundo Monetário Internacional/FMI – poderia implicar na obrigação destes mesmos devedores em seguir políticas econômicas restritivas, limitantes da despesa pública, por serem mais favoráveis à criação de um excedente próprio para o pagamento de suas dívidas; a tais políticas econômicas, dentre as quais figura a austeridade, dá-se o nome de “programas de ajustes estruturais”. Neste sentido: “There are limits to the capacity to squeeze out surpluses from developing countries’ economies. Strapped by austerity measures that lock them into chronic economic stagnation, the prospect of their repaying debts has frequently receded into some distant future. Under these conditions, some measured losses may appear an attractive option. This happened under the Brady Plan of 1989.7 Financial institutions agreed to write down 35 per cent of their outstanding debt as a loss in exchange for discounted bonds (backed by the IMF and the US Treasury), guaranteeing repayment of the rest (in other words creditors were guaranteed repayment of debts at the rate of 65 cents on the dollar). By 1994 some eighteen countries (including Mexico, Brazil, Argentina, Venezuela, and Uruguay) had agreed to deals that forgave them some \$60 billion in debt.” (HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press Inc., 2005, p. 74-75).

<sup>122</sup> STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 136.

quando, na realidade, o Estado endividado mais se mostra como produto último de uma política e de uma sociedade voltados para o engrandecimento e proteção da própria dívida pública, a qual passa a ser um fim em si mesma.

Em se tratando do campo jurídico, as mesmas observações quanto ao proceder do Estado endividado se mostram presentes:

As Constituições do Estado Constitucional Democrático de Direito do pós-guerra subordinam a ordem econômica a princípios e valores fundamentais restritivos à liberalização dos mercados produtivo e financeiro que se vem operando nas últimas décadas e, na atualidade, pelo Estado brasileiro em sua marcha para o enfrentamento da crise das finanças públicas e da estagnação do desenvolvimento, elegendo como “bode expiatório” o déficit orçamentário e as despesas com políticas sociais tutelares dos direitos fundamentais, mantendo intocadas as disfuncionalidades e as causas estruturais das crises financeiras oriundas do setor financeiro e transferindo o encargo do endividamento público não revertido em benefício público para a sociedade brasileira<sup>123</sup>.

No que se atém aos padrões de gastos públicos, o aumento do endividamento e a queda/estabilização da taxaço (como diretrizes do Estado endividado) promoveriam, por conseguinte, a limitação das despesas públicas, desaguando em cenários diversos, porém concomitantes: a priorização da limitação de empenho das despesas discricionárias, o que ocorre simultaneamente à transformação de despesas antes obrigatórias em discricionárias; enfoque na produção de *superávit* primário, do que demanda precessão dos modos privados de investimento (a exemplo das parcerias público-privadas); esvaziamento de rubricas destinadas à educação, saúde e assistência social<sup>124</sup>.

Estes fatores resultariam numa transfiguração do Estado endividado a partir do que Wolfgang Streeck<sup>125</sup> chama de “consolidação fiscal”, que seria uma resposta à crise fiscal coordenada por investidores financeiros e que daria bases para o Estado consolidado, o qual visaria à manutenção de um sistema tributário regressivo, aos cortes sempre iminentes nas despesas do Estado (atingindo, principalmente, quem mais depende dos serviços públicos), à continuidade do mercado enquanto mecanismo mais importante na distribuição das oportunidades, à redução dos orçamentos do Estado e dos espaços de manobra para tomadas de

---

<sup>123</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020, p. 334.

<sup>124</sup> STREECK, Wolfgang. How will capitalism end? **New Left Review**, 87, mai./jun. 2014. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/ii87/articles/wolfgang-streeck-how-will-capitalism-end>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>125</sup> STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 159-161.

decisões políticas. O intuito seria fazer com que os Estados-nacionais continuassem a ser vantajosos para o investimento.

Ainda que Streeck observe o fenômeno sob o prisma europeu<sup>126</sup>, o autor clarifica que o Estado de consolidação não é uma estrutura nacional, mas internacional, já que os Estados em geral assumem esforços de consolidação orçamental na intenção de, assim, serem recompensados com juros baixos para o refinanciamento da dívida restante, ou contratação de créditos em melhor custo; de todo modo, não lhe é garantido qualquer direito neste sentido, como seria próprio do “mercado livre”<sup>127</sup>.

Por todo o exposto, o que fica evidente é uma predileção do Estado endividado pela substituição gradativa das receitas fiscais por dívidas, numa relação de causa e efeito elaborada por Streeck:

[...] ao substituírem a receita fiscal por dívida, os governos contribuíram ainda mais para a desigualdade, oferecendo oportunidades de investimento seguro para aqueles cujo dinheiro não poderiam mais confiscar e, por isso, precisavam tomar emprestado. Ao contrário dos contribuintes, os compradores de títulos do governo continuam possuindo o que pagam ao estado e, na verdade, recebem juros sobre ele, geralmente pagos com impostos cada vez menos progressivos; eles também podem passá-lo para seus filhos. Além disso, a dívida pública crescente pode e está sendo utilizada politicamente para argumentar a favor de cortes nos gastos do estado e para a privatização dos serviços públicos, restringindo ainda mais a intervenção redistributiva e democrática na economia capitalista.<sup>128</sup> [Tradução livre]<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Há críticas formalizadas à teoria de Streeck, que muito se prende à realidade europeia, apartando, assim, do seu objeto de estudo os contextos ditos como periféricos, a exemplo do brasileiro e asiático. Neste trilhar: “[...] ainda que a hipótese levantada pelo autor sobre a captura das instituições estatais pelo mercado financeiro se sustente, o argumento sobre o enfraquecimento global do Estado-nação em relação ao capital financeiro precisaria ser melhor elaborado. Isto porque, embora seja evidente a submissão de determinados países às pressões financeiras, identificam-se outros - principalmente no leste e sudeste asiático - que mantiveram capacidade suficiente para disciplinarem os mercados e perseguirem projetos nacionais politicamente definidos. Logo, salienta-se que a tese de Streeck é enfraquecida pela ausência de análises teóricas e empíricas sobre as características econômicas e sociais de países fora do eixo EUA e UE. Nesse sentido, destacam-se as pouquíssimas linhas utilizadas por Streeck para descartar a possibilidade de a República Popular da China representar tanto um modelo alternativo de desenvolvimento capitalista quanto uma fiadora de uma nova ordem interestatal.” (BRANCHER, Pedro Taxi Leal. *Resenha crítica: Streeck, Wolfgang. How will capitalismo end: essays on a failing system*. Londres: Verso, 2016. *Revista Conjuntura Global*, v. 6, n. 3, set./dez. 2017, p. 315. Disponível em: <<http://neic.iesp.uerj.br/resenhapedrotxaibrancher.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023).

<sup>127</sup> STREECK, *op. cit.*, 2018, p. 155.

<sup>128</sup> Texto original: “Moreover, by replacing tax revenue with debt, governments contributed further to inequality, in that they offered secure investment opportunities to those whose money they would or could no longer confiscate and had to borrow instead. Unlike taxpayers, buyers of government bonds continue to own what they pay to the state, and in fact collect interest on it, typically paid out of ever less progressive taxation; they can also pass it on to their children. Moreover, rising public debt can be and is being utilized politically to argue for cutbacks in state spending and for privatization of public services, further constraining redistributive democratic intervention in the capitalist economy.”

<sup>129</sup> STREECK, Wolfgang. How will capitalismo end? *New Left Review*, 87, mai./jun. 2014, p. 43. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/ii87/articles/wolfgang-streeck-how-will-capitalism-end>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Willame Parente Mazza chega a situar o Estado endividado como uma superação do próprio Estado social, ao colocá-lo na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais, já que não é inusitado constatar que a Constituição Federal de 1988 alçou os direitos sociais ao mesmo patamar de importância em que situados os direitos civis e políticos, o que explica a elevada importância do orçamento mínimo social, uma vez existente uma eterna disputa de recursos entre tais direitos e o sistema financeiro<sup>130</sup>.

A despeito disso, o que Mazza verificou foi um sistemático privilégio de recursos conferido ao sistema financeiro, com o fito de blindar a dívida pública, acrescido aos ajustes fiscais seletivos, que prejudicaram a redistribuição de renda e, por consequência, a redução das desigualdades, o que o levou a concluir que a resolução destas contendas envolvem uma interação mais dinâmica entre o sistema financeiro, tributário e orçamentário, com vistas aos fundamentos e objetivos predispostos pela Constituição Federal<sup>131</sup>.

Admitir como reais todas as preocupações e a narrativa fática e jurídica percorrida até então não significa concluir pelo desprezo, ou até mesmo esgotamento, do Estado fiscal brasileiro.

Isto porque, no plano prático, não há como negar que, mesmo hodiernamente, a grande maioria das receitas obtidas pelo Estado é advinda dos encargos de natureza tributária, dos quais se ocupa o Estado dito fiscal. Já no plano jurídico, nem sequer a concepção da dívida é observada como receita pública. Mesmo que dotada de grande relevância na vida financeira estatal, e sendo fonte regular de obtenção de dinheiro para a consecução de uma série de finalidades, os recursos auferidos em decorrência de empréstimos não constituem receitas públicas, mas, sim, simples entradas, já que não integram permanentemente o patrimônio do ente público, face à obrigação de sua devolução<sup>132</sup>.

Por esses motivos, é preciso compreender com parcimônia as anotações de Wolfgang Streeck, que também não nega o elemento da fiscalidade dos Estados, pois fazê-lo significaria rejeitar a tributação estatal, o que soaria absurdo; o que se tem em seus escritos, reiterar-se, é a constatação do surgimento do Estado endividado em função de uma crise do Estado fiscal, uma vez que a dívida passa a ser protagonista das escolhas e da vida pública, inviabilizando,

---

<sup>130</sup> MAZZA, Willame Parente. O Estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. p. 389-418. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 390.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 412.

<sup>132</sup> SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Receitas públicas: conceito e classificação. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 7-32.

paulatinamente, a opção do Estado em tributar com mais intensidade, o que se dá por todos os motivos até então elencados. Como resultado, os dois fenômenos coexistem, ainda que evidente a prevalência do primeiro ante o segundo.

### 1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-JURÍDICA QUANTO AOS ASPECTOS DA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

A presente seção é voltada para a análise dos quesitos legalidade e legitimidade da dívida pública brasileira, o que não pode ser feito sem que haja uma contextualização histórica, já que, por óbvio, o critério da legalidade varia conforme o parâmetro adotado, isto é, o ordenamento jurídico de determinada época, premissa esta que também se aplica quanto ao segundo aspecto estudado.

Com a expressão “legalidade” quer-se dizer, no presente trabalho, mais do que a concepção estrita de legalidade da despesa pública, que seria a imposição de que o gasto com o serviço da dívida seja realizado mediante autorização do Poder Legislativo, da qual não poderá se desviar<sup>133</sup>, concepção esta que será posta à prova no capítulo seguinte; vai além no sentido de que exigir que todo o percurso da contratação da dívida externa, ou emissão de dívida interna, seja realizado em consonância com os ditames constitucionais e infraconstitucionais.

Necessário dizer que o referido parâmetro, quanto cotejado com a dívida pública, já foi questionado por diversas vezes em datas pretéritas, ao serem objeto de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) realizadas nos últimos tempos. Na CPI executada em 1983 pela Câmara dos Deputados, que contava com a presidência do então Deputado Alencar Furtado e com a relatoria do Deputado Sebastião Nery, foram observadas irregularidades jurídicas e procedimentais presentes nos empréstimos externos<sup>134</sup> que sobressaltavam aos olhos, máxime no período ditatorial.

A par disso, o que se vislumbrou foi o desrespeito à própria ordem constitucional da época, ao serem firmados contratos de empréstimos sob condições indiscutivelmente nocivas para o Brasil, violadoras de preceitos constitucionais e ínsitos ao Direito Internacional, a exemplo da soberania. Não bastasse o número elevado de instrumentos contratuais firmados

---

<sup>133</sup> Cf. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006, p. 81.

<sup>134</sup> Mesmo que se pareça reportar unicamente à dívida externa brasileira, há de se ter em mente que, como já esmiuçado por Paulo Davidoff Cruz, “a dívida externa nasce, e ganha vulto, sob a forma predominantemente de dívida privada, para logo transmudar-se em dívida essencialmente pública.” (Cf. CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999).

pelo Estado que se submetiam integralmente às leis estrangeiras, tinha-se a presença de cláusulas e condições que quebrantavam o que se esperava de negociações firmadas entre entes soberanos, de maneira tão patente que justificou a representação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ao Ministério Público Federal.

Neste sentido: a aceitação incondicional de um juízo arbitral formado por três agentes, sendo dois deles estrangeiros (no caso, um representante do agente contratado e um membro da Ordem dos Advogados e Nova Iorque), além da possibilidade de penhora dos bens utilizados pelo Banco Central em suas atividades comerciais; a renúncia antecipada ao reexame de mérito do laudo arbitral porventura produzido, bem como ao direito de suscitar questões de soberania na discussão de acordos; e, não finalmente, a admissibilidade de vencimento antecipado do empréstimo no caso de 50% dos bancos, a seu próprio juízo, notificarem o Banco Central ou o Brasil de que ocorreu “qualquer fato ou circunstância que leve a crer que o Brasil ou o Banco Central não serão capazes de honrar seus compromissos”<sup>135</sup>.

O próprio sustentáculo legal das dívidas externas foi posto em xeque. Segundo a Constituição de 1946, em seu artigo 65, inc. VI, incumbia ao Congresso Nacional autorizar a tomada de crédito externo, com a devida sanção do Chefe do Executivo, exigência que foi sistematicamente burlada pela edição do Ato Institucional de nº 2 e Ato Complementar de nº 27, os quais concediam ao Executivo o poder de disciplinar matérias que outrora exigiam o respaldo das Casas Legislativas.

Desde então, inúmeros foram os Decretos-Leis que ora autorizavam a contratação de novos empréstimos, ora alargavam o seu limite sem uma observação criteriosa, provocando um aumento expressivo no endividamento brasileiro<sup>136</sup> sem a necessária democraticidade – traço este que faltava, por si só, ao período ditatorial<sup>137</sup>. Ainda que fossem editados a partir da

<sup>135</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1985, 3 de setembro). Projeto de Resolução nº 338, de 1985, da CPI da Dívida. Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. **Diário do Congresso Nacional (Seção 1 – Suplemento 1)**. Recuperado em 05 de dezembro de 2012, p. 12. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>. Acesso em: 01 abr. 2023.

<sup>136</sup> Tal premissa é resultado da seguinte constatação: “Houve quatro políticas diferentes de endividamento externo no período de 1964 a 1982: a primeira foi desenvolvida entre 1964 e 1966, período no qual tratava-se, principalmente, de reequilibrar as contas externas nacionais e lançar as bases do novo ‘modelo’ de endividamento externo, colocando em ação mecanismos que facilitavam a captação de recursos externos. A segunda política de endividamento vai do ano 1967 a 1973, quando a dívida externa cresceu de forma assustadora. O terceiro período estende-se de 1974 a 1978, com o rolamento da dívida e a política de pagar juros e amortizações através de novos empréstimos. A quarta fase (1979-1982) é a da política de endividamento crescente a curto prazo como forma de angariar recursos para o pagamento dos serviços da dívida de longo prazo. Em suma, é a véspera da insolvência financeira internacional do Brasil.” (Cf. STRECK, Lenio Luiz. A inconstitucionalidade da dívida externa brasileira e a soberania nacional. **Revista do Ministério Público**, v. 1, n. 24, p. 102. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1285251223.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285251223.pdf). Acesso em: 02 abr. 2023).

<sup>137</sup> Cf. LOPES, João Gabriel Pimentel. **Auditoria da dívida pública sob a dimensão do direito à memória e à verdade: contribuições a partir da – e para a – ADPF n 59**. 2013. 81f. Monografia (Trabalho de Conclusão de

permissão veiculada pelos Atos Institucionais, nem sequer contavam com a qualidade da legalidade, já que os Decretos-Leis em questão evidentemente provocavam o aumento da despesa pública, fato que impedia a expedição desta modalidade legal, *vide* art. 58 da Constituição Federal de 1967<sup>138</sup>.

Também segundo a ótica jurídica, Lênio Streck<sup>139</sup> corroborou os vícios acima citados, os quais, em seu entender, permeavam a dívida externa brasileira e produziam a nulidade de diversas obrigações firmadas. Ao aprofundar a análise que havia sido elaborada pela Comissão indigitada, Streck compreendia que o próprio Decreto-Lei n° 1312/1974<sup>140</sup> seria inconstitucional, na medida em que transferia para o Presidente da República a competência para contrair, em nome do Estado Maior, empréstimos externos, quando pela própria Constituição Federal tal poder seria conferido ao Congresso<sup>141</sup>.

Consigne-se que Streck, ao acompanhar o escólio de Pontes de Miranda e Clóvis Beviláqua, identificava que a tomada de empréstimos externos deveria ser entendida como verdadeiro ato internacional, e não simples operações de crédito, pelo que a deliberação do Congresso seria condição essencial à sua vigência para além dos limites (geográficos e jurídicos) do Brasil. Diferentemente entendia Hildebrando Accioly e Levi Carneiro, segundo os quais certos acordos internacionais possuiriam validade ainda que unicamente concluídos pelo Executivo.

Até as condições de renúncia de foro e da imunidade, as quais foram aceitas no ato da contratação de recursos externos, não resistiriam a uma simples interpretação constitucional, como preconizava Streck; isto porque o mesmo Decreto-Lei n° 1312/1974 estendia a permissão de submissão à arbitragem no exterior ao próprio Tesouro Nacional, ignorando a

---

Curso) – UnB, Brasília, 2013, p. 35. Disponível em: < [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013\\_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf) >. Acesso em: 01 jan. 2020.

<sup>138</sup> Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e **desde que não resulte aumento de despesa**, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

[...]

II - finanças públicas. [Grifos nossos]

<sup>139</sup> STRECK, Lenio Luiz. A inconstitucionalidade da dívida externa brasileira e a soberania nacional. **Revista do Ministério Público**, v. 1, n. 24, p. 101-119. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1285251223.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285251223.pdf). Acesso em: 02 abr. 2023.

<sup>140</sup> Tratava-se do instrumento legal do qual se valiam os Estados-membros, os municípios e as empresas privadas para adquirirem recursos externos, o que era extremamente difícil sem que a União ocupasse o polo de garantidora da obrigação. Desta feita, o Decreto-Lei em comento autorizava a tomada de empréstimos em moeda estrangeira pela União ou em garantia desta.

<sup>141</sup> Por oportuno, importa assinalar que, desde os primórdios das Constituições Brasileiras, a competência para autorizar a celebração de operações de crédito externo de interesse da União pertence ao Congresso Nacional, garantindo a chancela pretensamente popular que deve ser dada às finanças públicas. Tal previsão não discrepa do que é juridicamente estatuído por outros países, a exemplo dos Estados Unidos da América, França, Austrália, Alemanha, dentre outras nações, as quais, guardadas as devidas proporções, exigem a análise e elaboração de lei por parte do Parlamento para tal tipo de ato.

disposição constitucional referente à competência da Justiça Federal brasileira em processar e julgar causas de primeira instância em que a União, entidade autárquica ou empresa pública fossem interessadas na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes.

De mais a mais, o fato era que:

Nos regimes democráticos, onde os técnicos que administram a economia prestam contas de seus atos, o Congresso Nacional funciona como mecanismo de controle. No caso do Brasil, este mecanismo não existia sob o regime autoritário. A instituição do Decreto-lei, conferindo ao Poder Executivo o poder de manipular livremente a economia, permitiu a cobertura para o funcionamento irresponsável da máquina de endividar-se, e a leviandade da ideologia tecnocrata gerou instrumentos necessários para que, impunemente, funcionasse o mecanismo de endividamento<sup>142</sup>.

Ainda no plano normativo, também foram observadas e descritas violações no nível principiológico, já que, ao assim agir, o Brasil ignorava por completo os princípios albergados pelo Código Civil da época, como o da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade do patrimônio público, sem lei que autorizasse a abertura de quaisquer exceções. Já no que tange à soberania nacional, evidenciava-se um sério “comprometimento [...], caracterizado pela adoção e endosso, pelas assessorias dos órgãos oficiais nacionais, de formulários da entidade financeira, abdicando-se da forma nacional de redigir e dar parecer”<sup>143</sup>.

Idêntico rol de inconsistências legais também foi objeto de investigação pela Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, instalada em 1989 pelo Congresso Nacional, em atenção ao art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da então recém promulgada Constituição Federal de 1988.

Para além de reconhecer as nulidades já discorridas, o relatório parcial<sup>144</sup> elaborado para a Comissão supracitada conferiu realce à condição potestativa assumida pelo Brasil de garantir ao credor das dívidas externas que não invocaria eventuais vícios dos Acordos, mesmo que derivadas de absoluta incapacidade ou falta de personalidade legal dos bancos financiadores e de seus representantes no ato, e para as absurdas garantias dadas à execução das dívidas

<sup>142</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1985, 3 de setembro). Projeto de Resolução nº 338, de 1985, da CPI da Dívida. Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. **Diário do Congresso Nacional (Seção 1 – Suplemento 1)**. Recuperado em 05 de dezembro de 2012, p. 10. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>. Acesso em: 01 abr. 2023.

<sup>143</sup> ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **CPI da dívida pública: análise preliminar nº 4**. p. 2. Disponível em: < <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Analise-Preliminar/n-4-Relatorio-CPI-de-1983.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

<sup>144</sup> O único que foi votado em plenário, já que o relatório final, a despeito de produzido, não chegou a passar pelo escrutínio no âmbito da Comissão, motivo pelo qual apenas se faz referência neste trabalho ao primeiro documento.

externas, colocando à livre disposição dos credores bens que pertencem ao nato patrimônio do Brasil e do Banco Central<sup>145</sup>.

Cumprir observar que todos os pontos controvertidos acerca da legalidade da dívida brasileira, especialmente a externa, foram refutados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com a rubrica do então Procurador-Geral da Fazenda Cid Heráclito de Queiroz<sup>146</sup>. Para ele, o fato de ainda não ter sido editada a lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal, e nem as resoluções previstas pelo art. 52 do mesmo diploma legal, resultaria na plena recepção do Decreto-Lei nº 1.312/1974, que também não padeceria de qualquer inconstitucionalidade.

Neste sentido, aduz que a possibilidade dada ao Poder Executivo de contratar créditos em moeda estrangeira e de conceder a garantia do Tesouro Nacional em operações de créditos obtidos no exterior garantiria a execução de projetos ou programas considerados prioritários ao desenvolvimento nacional, como apresentado pelo art. 1º, além de que o Decreto-Lei teria sido alterado posteriormente por outros diversos Decretos-leis aprovados pelo Congresso Nacional quanto aos limites para operações em tela.

No mais, ressaltava que a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional era atenta quanto ao controle da legalidade de todos os contratos, acordos, ajustes ou convênios, de natureza financeira, em que a União seja parte ou que interessassem à Fazenda Nacional, como exigia o Decreto-Lei nº 147/1967.

Ainda assim, o gasto com o serviço da dívida deve ser mais do que legal, também necessitando preencher o critério da legitimidade. Com efeito:

[...] 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<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> BRASIL. Senado Federal. **Relatório parcial, rel. Sen. Severo Gomes**. Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, p. 19-25. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioSeveroGomes.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

<sup>146</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Dívida externa brasileira: constitucionalidade e legalidade**. Exposição do Procurador-Geral da Fazenda Nacional Cid Heráclito de Queiroz. Brasília: Imprensa Nacional, 1989.

<sup>147</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 69.

A questão passa ao largo de ser simplória, a tal ponto que foi internalizada pela própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70<sup>148</sup>, que confere ao Congresso Nacional o ônus de realizar a fiscalização financeira também segundo a legitimidade, sendo certo que se trata de aspecto relevante nas finanças públicas, que tem a dívida pública como elemento integrante. Portanto, interpretar o que seria uma dívida ilegítima se mostra de elevada importância, inclusive no que tange às possibilidades de sua gestão, como se extrai do trecho a seguir:

Há situações em que a inexecução da dívida pública vai além de modificações contratuais e atinge a totalidade da obrigação, com seu cancelamento pelo Estado devedor (quando se pode falar de inadimplemento absoluto) em razão de alegados vícios na constituição ou na evolução dos pagamentos. Dadas as especificidades técnicas do tema, esta hipótese costuma vir referida como o repúdio da dívida pública, o qual mantém relações dinâmicas com os processos de reestruturação expostos acima. As **modificações objetivas pelas quais se diminuem os reembolsos ou se prolongam as maturidades podem vir acompanhadas de afirmações públicas de questionamento da legitimidade da dívida assumida, ou de ameaças de suspensão de pagamentos com esse fundamento**<sup>149</sup>. [Grifos nossos]

Assim, a legitimidade é compreendida como a qualidade que confere à despesa pública desta natureza a certeza de que o compromisso foi assumido em prol do interesse público, das necessidades públicas, atendendo aos objetivos constitucionais. Afinal, a despesa não será pública pela sua simples espécie, mas, sim, quando atender a uma necessidade pública qualquer e for realizada pelo Órgão Público no interesse da comunidade local<sup>150</sup>.

As necessidades públicas em questão seriam aquelas de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público, demandando a intervenção estatal para provê-la, segundo regime jurídico único. Nesta medida, a necessidade torna-se pública por decisão dos órgãos políticos<sup>151</sup>. De mais a mais, o que se quer dizer, neste momento, é que o gasto com o serviço da dívida não pode se iniciar e se limitar ao custeio da própria dívida, ou até mesmo servir a projetos escusos de concentração de renda ou de serviço ao mercado privado, sob pena de ser considerada um fim em si mesma.

---

<sup>148</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. [Grifos nossos]

<sup>149</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2017, p. 109.

<sup>150</sup> MATTOS, Oswaldo Alves de. Legalidade e legitimidade da despesa pública. p. 28-31. **Revista do Serviço Público**, 43 (4), 1986, p. 29. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2760>>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>151</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006, p. 4.

Veja-se, por exemplo, o que se intitula “dívida odiosa”, que consiste na atitude deliberada de cancelamento de uma determinada classe da dívida por motivos de ilegitimidade, e não por eventual carência de recursos para o custeio do serviço da dívida. Trata-se de uma construção doutrinária<sup>152</sup> levada a cabo pelo jurista russo Alexander Nahum Sack, cujo enquadramento depende do preenchimento de alguns requisitos, sendo eles: em primeiro, deve ser considerada a função teleológica do endividamento, ou seja, se daquele empréstimo advieram vantagens reais para a sociedade, de forma que uma dívida tomada por um regime para a construção de hospitais, por exemplo, não pode ser considerada “odiosa”. Não por acaso, “a aferição do montante odioso de uma dívida depende de minuciosa auditoria que aponte onde e como foram utilizados os recursos oriundos de uma determinada dívida”<sup>153</sup>.

Em segundo, o credor deve ter ciência prévia, ou que, ao menos, tivesse condições para isso, dos propósitos odiosos para os quais aquele endividamento serviria. Preenchidos esses dois requisitos, caberia aos credores suportar o ônus de provar que os fundos provenientes dos empréstimos contratuais não foram utilizados para finalidades “odiosas”. Ressalta-se desde já que, para Sack, “não apenas regimes autoritários podem contrair dívidas maculadas por odiosidade, desde que atendidos os requisitos propostos”<sup>154</sup>.

Desta forma:

A caracterização de uma dívida odiosa operaria, portanto, como uma exceção ao princípio geral segundo o qual um novo governo, “automática e incondicionalmente”, deveria aceitar as dívidas contraídas pelo seu predecessor. Desse modo, no caso de sucessão de governos, após a queda de um regime despótico, o seu sucessor não estaria obrigado a quitá-las<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> A doutrina tem como base: a lista de tratados internacionais que tinham relação com arbitragens pertinentes à regulamentação das dívidas firmadas entre o final do século XVIII e a década de 1920; a análise dos litígios em matéria de dívidas, bem como as medidas legislativas, judiciárias e administrativas que se seguiram; reunião e classificação de opinião de diversos autores que se debruçaram sobre o assunto. A doutrina propõe uma visão quanto à natureza jurídica das dívidas, das obrigações dos devedores, dos direitos dos credores, relações entre Estados sucessores, modelos de repartição entre as dívidas, caracterização de uma dívida odiosa, e outros fatores. (TOUSSAINT, Eric. **A dívida odiosa segundo Alexandre Sack e segundo o CADTM**. Disponível em: <https://www.cadtm.org/A-divida-odiosa-segundo-Alexandre-Sack-e-segundo-o-CADTM>. Acesso em: 03 abr. 2023).

<sup>153</sup> MACHADO, Victor Hugo Alves; THIAGO, Guilherme Rosa. Dívida odiosa: o endividamento baseado na violação de direitos humanos durante o regime militar brasileiro. **Informativo Acadêmico Voz Acadêmica**, p. 9-13, p. 10. Disponível em: <[https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Voz\\_final2.pdf](https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Voz_final2.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2023.

<sup>154</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>155</sup> SACK, 1927, p. 157, *apud* SALIBA, Aziz Tuff; CARDOSO, Maria Clara de M. M. Valadão. As dívidas odiosas e o direito internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 53, n. 209, p. 133- 150, jan./mar. 2016. p. 135. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/520001/001063223.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2023.

Discute-se, inclusive, em que medida a tomada de empréstimos durante a ditadura militar serviram para financiar os custos inerentes ao regime, já que, conforme sustentado por João Gabriel Pimentel Lopes:

As necessidades financeiras do regime, que ainda sofria da desconfiança interna, levaram o governo dos Estados Unidos a oferecer mais 178 milhões de dólares em crédito até novembro de 1964. No mês de dezembro, outros 650 milhões de dólares foram oferecidos ao regime. Importante acentuar o fato de que em novembro de 1964 o governo federal duplicou o seu limite de endividamento por meio da Lei nº 4.457, o que lhe permitiu emitir novos empréstimos, os quais, em parcela significativa, foram destinados ao pagamento de dívidas pretéritas<sup>156</sup>.

Nesse mesmo período, especificamente a partir dos anos de 1970, acelerou-se como nunca o endividamento interno (sobretudo com a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, criadas pela Lei nº 4.357/1964) e externo brasileiro<sup>157</sup>, que fazia parte da política econômica do regime delineado por Delfim Netto. Para além dos efeitos econômicos, é cediço que o referido período foi também caracterizado por constantes violações aos direitos humanos, inerentes às ditaduras latino-americanas instauradas. Nesse ínterim, “dedicou-se a atividades coordenadas e clandestinas com o objetivo de vigiar, sequestrar, torturar e assassinar opositores”<sup>158</sup>.

Considerados os fatores acima, e atinente ao critério da legitimidade, cita-se o “Caso Polonetas”, identificado no relatório final da CPI de 1983, e deixava às claras a subversão ao que se entendia como a finalidade do endividamento público, promovendo a confusão do interesse público que se espera das finanças nacionais com o interesse privado, mais uma das marcas do período ditatorial brasileiro. A ver:

<sup>156</sup> LOPES, João Gabriel Pimentel. **Auditoria da dívida pública sob a dimensão do direito à memória e à verdade: contribuições a partir da – e para a – ADPF n 59**. 2013. 81f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – UnB, Brasília, 2013, p. 21. Disponível em: <[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013\\_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2020.

<sup>157</sup> O rápido crescimento do passivo externo tem como uma das explicações a edição do Decreto nº 62.700, em 1968, em que se concedeu ao Ministro da Fazenda a competência para “firmar, pela União Federal, quaisquer instrumentos de empréstimo, garantia, aquisição de bens e financiamento contratados no exterior”, e do Decreto nº 65.071, no ano seguinte, responsável por criar a Comissão de Empréstimos Externos (CEMPEX), e que tem como uma das funções “preparar subsídios e oferecer sugestões para a formulação da política de endividamento externo e fixação de diretrizes para a contratação de créditos no exterior, a cargo do Conselho Monetário Nacional” (BRASIL. **Decreto nº 65.071**, de 27 de agosto de 1969. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65071-27-agosto-1969-406826-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 abr. 2023).

<sup>158</sup> MACHADO, Victor Hugo Alves; THIAGO, Guilherme Rosa. Dívida odiosa: o endividamento baseado na violação de direitos humanos durante o regime militar brasileiro. **Informativo Acadêmico Voz Acadêmica**. p. 11. Disponível em: <[https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Voz\\_final2.pdf](https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Voz_final2.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2023.

O que fica claro nestes depoimentos é que autoridades econômicas do governo brasileiro, levemente, manipularam recursos financeiros nacionais, para fins de benefício próprio ou de firmas às quais estavam vinculados. Através de empréstimos brasileiros ao governo polonês, autoridades econômicas brasileiras, especialmente o Sr. José Flávio Pécora, usaram recursos caros, obtidos através do nosso endividamento, para financiar exportações brasileiras que conforme as condições dos acordos, não poderiam jamais ser pagos. É claro que, nestas condições, o governo brasileiro era usado para justificar a venda de bens e equipamentos brasileiros produzidos ou comercializados por empresas vinculadas ao Sr. Pécora, financiando-se internamente essas vendas, sem a correspondente contrapartida em dólares, até hoje não recebida<sup>159</sup>.

Somado a isto, advinha a constatação de que muitos dos empréstimos tomados careciam de justificativa real, sem razão produtiva aparente, de modo que não raro os recursos tomados eram destinados à compra de equipamentos desnecessários ou inadequados à finalidade programada<sup>160</sup>.

Não foi diferente nas Comissões seguintes, a exemplo da Comissão Especial instalada no Senado Federal em 1987, de múnus investigativo e que tinha a relatoria do Sen. Fernando Henrique Cardoso, o qual explicitou que os encargos dos serviços da dívida pública externa vinham sendo bancados pela sociedade como um todo (por meio da elevação da dívida pública interna, implicando aumento da taxa de juros e da própria inflação), tendo descrito a situação encontrada da seguinte maneira:

O Brasil pagou US\$ 101,7 bilhões de juros brutos e amortizações à comunidade financeira internacional no período 1982-88, e, no entanto, a dívida externa registrada cresceu de US\$ 70,2 bilhões em 1982 para US\$ 101,0 bilhões em 1986, atingindo de US\$ 107,0 bilhões em fins de 1987. Segundo o último relatório do Banco Central (1988), durante o período de 1984-88 foram pagos US\$ 18,8 bilhões de amortizações mais US\$ 50,9 bilhões relativos a juros, contra um ingresso de US\$28,5 bilhões. Ou seja, no Brasil remeteu mais que o dobro do que recebeu do exterior<sup>161</sup>.

A legitimidade estaria prejudicada na exata medida em que o que havia era a estatização de dívidas privadas, por meio do recém-autonomizado Banco Central, comprovando a máxima de que os lucros seriam privados, porém o prejuízo repartido, em claro sacrifício do interesse público; não é outra a conclusão extraída:

<sup>159</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1985, 3 de setembro). Projeto de Resolução nº 338, de 1985, da CPI da Dívida. Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. **Diário do Congresso Nacional (Seção 1 – Suplemento 1)**. Recuperado em 05 de dezembro de 2012, p. 4. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>. Acesso em: 01 abr. 2023.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>161</sup> BRASIL. Senado Federal. **Relatório final (Agosto de 1989)**. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, p. 21. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioFHC.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2023.

Se na rolagem do principal a cada ano aumentava a participação do Estado no total da dívida, a partir da maxidesvalorização do cruzeiro em fins de 1979, e mais tarde, de suspensão de pagamentos, a estatização passou a absorver inclusive os juros devidos pelo setor privado. Os juros dos débitos externos do setor privado passaram a ser depositados, em cruzados, no Banco Central. A responsabilidade da dívida das empresas passava, então, para as mãos do setor público, uma vez que o Banco Central, não dispondo de recursos suficientes em dólares, deixava de pagar os credores internacionais<sup>162</sup>.

Por todo o exposto, não é difícil concluir pela necessária observância da problemática da dívida pública também sob as lentes da legitimidade, especialmente porque, se todo o ciclo da atividade financeira está permeado de conteúdo político e influência de elementos sociais, é óbvio que o mesmo aspecto se torna mais perceptível no que respeita à despesa pública<sup>163</sup>, a exemplo no custeio do serviço da dívida.

---

<sup>162</sup> BRASIL. Senado Federal. **Relatório final (Agosto de 1989)**. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, p. 18. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioFHC.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

<sup>163</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 68.

## 2 O SISTEMA DA DÍVIDA

*[...] Em meados do século XIX, alguns Estados adquiriram suficiente crédito para dispensar o financiamento e a garantia dos judeus para seus empréstimos. Ademais, a crescente consciência por parte dos cidadãos de que seus destinos particulares se tornavam cada vez mais dependentes dos destinos do país fez com que eles se dispusessem a conceder ao governo mais crédito necessário. A própria igualdade era simbolizada pelo fato de que qualquer um pode comprar papéis do governo – ações, apólices, bônus etc. -, já considerados a mais segura modalidade de investir capital, na medida em que o Estado, totalmente soberano para travar guerras e dispor da vida dos súditos, tornou-se a única entidade que podia realmente proteger as propriedades dos cidadãos.*

*(Origens do Totalitarismo, de Hannah Arendt)*

Fincadas as bases iniciais, chega-se o momento de evoluir o debate para estabelecer um ponto de partida, que é a exploração do que indica ser o sistema da dívida, ora entendido como um mecanismo central da engrenagem da economia mundial, em que grandes corporações financeiras acumulam capital político para garantir a nomeação de pessoas do setor financeiro como ocupantes de postos-chave da esfera pública, fazendo uso da dívida como precípua estratégia de poder<sup>164</sup>.

Neste trilhar:

Os bancos privados, com suas *holdings*, e um conjunto de instituições, como o FMI, Banco Mundial, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e bancos de desenvolvimento, com atuação pautada por sigilo, alteração de normas contábeis e outros expedientes catalizadores de seus interesses e privilégios, compõem a engrenagem que materializa o poder da finança na economia globalizada e financeirizada à qual se vincula o endividamento público global<sup>165</sup>.

Maria Lúcia Fatorelli, responsável por sintetizar tal conceito, ainda explica que o sistema alça o endividamento público ao posto de linha-mestre de uma política econômica nacional, o que ocorreria a partir de diversos meios.

Tem-se, por exemplo, a ausência de publicidade ou de discussão em grandes meios de comunicação, mesmo representando um tema de grandioso interesse público, por afetar o desempenho de políticas públicas, limitando-as; em contrapartida, o silêncio engendrado é sustentado pelos beneficiários da dívida, desejosos da manutenção do estado em que se encontra, principalmente porque eventual modificação alteraria o funcionamento do mercado de títulos da dívida pública, hoje compreendido como fonte segura de investimento.

<sup>164</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020, p. 346.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 343.

O sistema em questão possuiria partes estruturantes<sup>166</sup>, as quais serviriam à finalidade principal de viabilizar a financeirização, sendo uma delas a desregulamentação financeira, consignada no controle das instituições estatais por financistas, reduzindo o controle de capitais a partir de uma expansão do modelo bancário especulativo, dando causa às crises daí resultantes; afinal, como dissertado por John B. Foster e Hannah Holleman<sup>167</sup>, a era da financeirização pressupõe a aparição de múltiplos instrumentos financeiros cada vez mais sofisticados, além da concentração e centralização de corporações financeiras.

O objetivo desta espécie de sistema, por fim, seria utilizar o endividamento como mecanismo de captar recursos públicos, de forma viciada e contínua, já que a prática induziria à autogeração de novas dívidas, principalmente devido ao impacto dos onerosos custos. Em arremate, a utilização deste instrumento financeiro que é a dívida pública deixa de ser complementar e abandona o objetivo de viabilizar a gestão pública, especialmente no que toca à consecução de direitos sociais.

O sistema, em si, para funcionar, demandaria uma atuação do Estado voltada para a própria proteção e engrandecimento do endividamento público; com isso, quer-se dizer que o sistema da dívida não é operado ao acaso: muito ao contrário disto, ele conta com um conjunto de privilégios de diversas ordens<sup>168</sup>, especialmente a legal, sobre a qual o enfoque recairá no presente capítulo.

Pode-se falar, por exemplo, na adoção de medidas macroeconômicas anunciadas pelo Estado como importantes para o controle inflacionário, mas que, na verdade, são majoritariamente utilizadas para transferir recursos públicos para o setor financeiro privado, impactando o mercado da dívida pública interna.

Este fato explica o porquê de um controle do volume da moeda em circulação implicar na redução ou acréscimo de emissão de títulos da dívida: em caso de excesso de moeda, o Estado tem por opção emitir uma grande quantidade de títulos de dívida interna, conduta esta que resulta no surgimento de diversas obrigações onerosas as quais deverão ser pagas pelo Estado em um futuro próximo, sem que se esqueça dos juros e de todos os acessórios.

---

<sup>166</sup> FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: Experiências e métodos. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 24. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Experiencias-e-Metodos.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

<sup>167</sup> FOSTER, John B.; HOLLEMAN, Hannah. La élite del poder financiero. **Monthly review**, New York, Monthly Review Foundation, 62(1):1-19, set. 2012. Disponível em: <http://let.iiec.unam.mx/node/1309>. Acesso em: 19 abr. 2023.

<sup>168</sup> FATTORELLI, *op. cit.*, p. 50.

Explica, de igual modo, o interesse nacional de sempre aumentar a taxa de juros<sup>169</sup>, sob as escusas de que se busca conter o consumo, quando, em realidade, trata-se de medida que representa benefícios aos rentistas. Assim sendo, o que se observa é a captura do Estado, de suas instituições e do próprio Direito por um sistema que serve notadamente aos interesses privados, e de poucos<sup>170</sup>.

O sistema em questão também expende a contínua necessidade estatal pela geração de *superávit*, uma vez que, no intuito de gerar contenção às constantes crises econômicas, a estratégia adotada perpassa pela contínua transferência de recursos públicos, os quais são garantidos por meio do cumprimento de metas superavitárias que demandam contenção de gastos sociais, via, especialmente, sistema da dívida pública e outros mecanismos, a fim de servir à classe financeira nacional e internacional<sup>171</sup>.

Neste ponto, verifica-se o porquê de importar para a finalidade deste trabalho a análise da política de ajuste fiscal, já que é a partir deste instrumento que se intenta garantir a produção do *superávit* primário. A referida política, com viés político-econômico nitidamente neoliberal e preconizada por instituições financeiras multilaterais, passou a ser implementada no Brasil com maior vigor na década de 1990 e contava com promessas de aceleração da economia e melhoria dos índices sociais.

Na realidade, porém, o que foi verificado ao longo da década de 1990 foi a ampliação do desemprego e desigualdades sociais, além da vulnerabilidade externa, fatores estes que,

---

<sup>169</sup> A discussão acerca da taxa básica de juros da economia brasileira vem sendo objeto de fortes debates entre o Banco Central e o Poder Executivo da União, o que demonstra a importância que este tipo de decisão resvala na atuação governamental; não por acaso, diz-se que há uma verdadeira “queda de braço” entre a autarquia – que goza de autonomia – e a esfera federal. Isto porque a manutenção da atual taxa fixada (SELIC em 13,75% a.a.) impacta diretamente na desigualdade social, afetando os mais pobres, que têm diminuído o poder de compra, além de majorado o custo do crédito, em virtude do *spread* bancário (diferença entre os juros que os bancos cobram e a taxa que ele próprio paga ao captar dinheiro); por outro lado, favorece os investidores, influenciando a remuneração de títulos públicos e do câmbio. (Cf. BRASIL. Banco Central do Brasil. **Copom mantém a taxa Selic em 13,75% a.a.** Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17920/nota>>. Acesso em: 25 jun. 2023) (Cf. BRASIL. Senado Federal. **Presidente do BC nega viés político e defende taxa básica de juros.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/25/presidente-do-bc-nega-vies-politico-na-definicao-da-taxa-de-juros#:~:text=Isso%20porque%20desde%20agosto%20de,previs%C3%A3o%20de%20crescimento%20da%20infla%C3%A7%C3%A3o..> Acesso em: 25 jun. 2023).

<sup>170</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020, p. 343.

<sup>171</sup> ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. A contrarreforma da previdência e o desmonte do sistema de proteção social brasileiro. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, ago./2019, p. 3. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/1126.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

somados, desencadearam crises econômicas de maior monta, destacando os expressivos níveis de desarticulação social traduzida pela elevada exclusão social, o que não se dá ao acaso<sup>172</sup>.

Na prática, o ajuste fiscal permite que haja mais recursos a serem direcionados ao pagamento do serviço da dívida, que ano após ano é suportado pelo erário público sem maiores discussões. Numa análise consequencialista, o Estado, ao priorizar medidas de contenção de gastos sociais para o pagamento da dívida pública brasileira, acaba por provocar um processo de subfinanciamento na política de saúde<sup>173</sup>, além da política educacional e sociais.

A discussão na atual quadra de tempo gira em torno, de igual modo, do novo arcabouço fiscal<sup>174</sup>, com o mesmo parâmetro da dívida pública: ao invés de usar como variável as despesas públicas, utiliza metas para o resultado primário, estipulando taxas de déficit ou superávit nos anos que se seguem, esquecendo-se de instituir meta de investimentos e, por outra banda, trabalhando em cima de hipóteses que gravitam em torno da relação dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB)<sup>175</sup>; um dos resultados almejados seria, justamente, a redução do juros da dívida, na ordem dos bilhões<sup>176</sup>.

Dito de outro modo:

o mantra financista de reduzir gastos e cortar despesas apresenta um sério viés. Ao insistir na tecla do superávit primário, esse pessoal procura esconder a verdadeira natureza da composição das rubricas orçamentárias. Para obter esse saldo positivo nas chamadas “contas primárias”, os responsáveis pela economia deveriam comprimir apenas as “despesas não financeiras”, uma tautologia que vem da própria definição do universo primário do orçamento. Daí surgem as propostas de cortes em educação, assistência social, saúde, previdência social, recursos humanos, ciência e tecnologia, saneamento e por aí. Mas não se ouve uma única palavra a respeito do escandaloso nível das despesas financeiras<sup>177</sup>.

<sup>172</sup> PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. O ajuste estrutural brasileiro dos anos 90: a ampliação da desarticulação setorial e social. **Revista crítica de humanidades**, Salvador, BA, n. 229, 2008, p. 1. Disponível em: < <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/109/89>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>173</sup> Cf. ALVES, Pâmela Karoline Lins; OLIVEIRA, Letícia A. Martins de. **O sistema da dívida pública e seus impactos na política de saúde brasileira**. p. 5. Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/index.php/anaisseminariofncps/article/download/3981/2816>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>174</sup> Cf. BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Complementar n° 93/2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a sustentabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6° da Emenda à Constituição n° 126, de 21 de dezembro de 2022. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2260147&filename=PLP%2093/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2260147&filename=PLP%2093/2023). Acesso em: 22 abr. 2023.

<sup>175</sup> NASSIF, Luís. **Xadrez do rascunho do arcabouço fiscal e suas limitações**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/coluna-economica/xadrez-do-rascunho-de-arcabouco-fiscal-e-suas-limitacoes-por-luis-nassif/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

<sup>176</sup> Cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. **Arcabouço fiscal**. p. 11. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/wp-content/uploads/2023/04/Apresentacao-Arcabouco-Fiscal.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

<sup>177</sup> KLIASS, Paulo. **Despesa com juros não tem teto**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/politica-monetaria/despesa-com-juros-nao-tem-teto-por-paulo-kliass/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

Dando sequência, os inúmeros exemplos que podem ser dados de concreção dos efeitos do sistema da dívida serão melhor explorados em momento oportuno, mas o que se sublinha, desde já, é o fundamento básico de que o endividamento público deve ser antes objeto de controle político e social, tanto no que se refere aos seus limites e à finalidade, quanto na obrigação de atender aos princípios da transparência e do interesse público, especialmente no que tange à alocação dos recursos que estão em sua origem<sup>178</sup>.

A segunda premissa, por sua vez, é que a problematização do sistema ora em discussão se dá em face da constatação corriqueira de que a dívida comprime a possibilidade de investimentos públicos e atendimento aos direitos sociais<sup>179</sup>, os quais são crescentes em uma sociedade plúrima como a brasileira, colocando em xeque a sua sustentabilidade e demais questões que a orbitam.

O entendimento de “sistema da dívida” pode ser diferente, quando se adota um parâmetro distinto, legalista; não é outra a compreensão adotada por Francisco Pedro Jucá, para quem sistema da dívida não indica espécie de hierarquia deste tipo de despesa frente às demais, mas, sim, uma organização complexa do Estado Federal, onde há orçamento do estado nacional, dos estados membros e dos municípios, como é o caso brasileiro, de modo que a existência deste tipo de sistema só dá a entender que existe uma obrigação de examinar, em conjunto, as relações e ligações essenciais entre os tipos de despesa, respeitando a articulação entre as autonomias correspondentes às partes e ao todo, bem como o pacto constitucional estabelecido<sup>180</sup>.

Diante de todo o exposto, e sempre em cotejo com o funcionamento do sistema da dívida segundo a primeira conceituação apresentada, tem-se a formulação do presente capítulo, onde a primeira exposição se dará em torno do contexto em que a dívida pública é considerada, explorando as relações de poder a ela intrinsecamente relacionadas, especialmente dentro do espectro jurídico. Após, dar-se-á a análise conceitual conjuntamente ao texto normativo, fonte da miscelânea a partir da qual serão extraídas as diversas definições de dívida pública.

O momento seguinte dedicará linhas ao assecuramento jurídico do endividamento brasileiro, percorrendo a literatura jurídica especializada para expor e debater o que se entende

---

<sup>178</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020, p. 340-341.

<sup>179</sup> LIMA NETO, Manoel Cavalcante de; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa. A importância dos tributos e da dívida pública no papel do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 30, n. 11, p. 329-345, set./dez. 2021, p. 330.

<sup>180</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões, p. 61-90. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 84.

por blindagem do serviço da dívida dentro do painel constitucional e infraconstitucional. Somente assim se terá o necessário para argumentar, no terceiro capítulo, que há um desvirtuamento dos interesses constitucionais financeiros, segundo o preceituado por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, a quem se deve a criação da expressão Constituição financeira às avessas.

## 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO BRASILEIRO

A dívida não é um malefício em si, premissa esta que se aplica tanto à vida privada, como à esfera pública; em verdade, as condições em que a dívida está sendo contratada e a utilização que dela é feita que são fatores determinantes. Dito de outro modo:

[...] 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 do emprego dos recursos<sup>181</sup>.

É, afinal, neste quadrante que se justifica a importância de perquirir o contexto em que a dívida é tomada, o que ora se intenta.

O nascedouro da dívida é originado no desencontro entre receita e despesa, quando esta supera àquela, e a alternativa que se mostra é justamente a constituição de dívida<sup>182</sup>. Por consequência, o Estado vai ao mercado de capitais ou de crédito, obtendo recursos de forma onerosa, remunerando o capital, e, com este valor, cobre a diferença, fazendo incluir uma despesa adicional vinculada ao custeio do serviço e à amortização desta dívida.

Ocorre que todo o ciclo da atividade financeira há de estar permeado pelo conteúdo político e pela influência de elementos sociais, aspectos que se tornam mais visíveis e perceptíveis no que respeita à despesa pública<sup>183</sup>. Exemplo disso é a transmutação do papel da dívida pública em função do contexto social da época, acompanhando a evolução natural do capitalismo.

---

<sup>181</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões, p. 61-90. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 86.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 68.

No processo de acumulação primitiva, a dívida servia para 1) financiar orçamentos extraordinários necessários aos conflitos bélicos; 2) financiar o sistema colonial; 3) mobilizar e centralizar volume importante de dinheiro, possibilitando a expansão e a implantação das infraestruturas fundamentais ao capitalismo nascente; 4) favorecer e estruturar o sistema de crédito mediante transferência de títulos; 5) reduzir a taxa de juros pela entrada de elevada massa monetária (ouro) na aquisição de títulos<sup>184</sup>.

Nos períodos seguintes, a dívida figurou como elemento indutor para o processo de emergência do capital industrial, por possibilitar a concentração do capital dinheiro, seja nas mãos dos usurários, seja nas dos comerciantes. Por isto, é possível afirmar que a usura e as primeiras formas de dívida pública tiveram importante papel no processo de monetização das sociedades, inclusive porque o uso do empréstimo público (possibilitada pela capacidade tributária e organização da funcionalidade fiscal) financiou os governos e seus correlatos soberanos<sup>185</sup>.

Ao fim e ao cabo, o sistema de dívida pública tinha a função de antecipar o sistema fiscal moderno, na proporção em que os empréstimos concedidos aos Estados modernos em formação eram pagos pela expropriação dos pequenos produtores e artesãos, bem como pela transferência de propriedade da classe nobiliárquica para os diversos tipos de usurários<sup>186</sup>.

Já na contemporaneidade, há uma relação direta entre o sistema da dívida e o processo de financeirização atualmente vivenciado. Sem a intenção de se imiscuir na gênese do que se entende por financeirização, o que certamente demandaria a escrita de uma dissertação apenas voltada para esta finalidade, o que importa no presente momento é defini-la.

Numa ótica economista elaborada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, a financeirização seria um arranjo financeiro baseado na criação de riqueza especulativa, de natureza financeira artificial, ao não ser correlacionada à riqueza real ou à produção de bens serviços<sup>187</sup>. No mesmo sentido, caracteriza-se pelo ambiente macroeconômico, em que alocações financeiras de capital tornam-se predominantes ante o desestímulo às alocações diretamente produtivas<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> TRINDADE, José Raimundo B. O ovo da serpente: a dívida pública e os condicionantes históricos da formação do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, n. 46, p. 61-81, 2018, p. 64.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>187</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Por que o sistema financeiro tornou-se tão poderoso? **Jornal dos Economistas**, mar./2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2016/315-Poder-sistema-financeiro-J-Economista.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2023.

<sup>188</sup> CAFFE, Ricardo; BRUNO, Miguel. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 1025-1062, dez. 2017, p. 1041.

Outros traços demarcam a vigência deste processo, a exemplo do comprometimento da capacidade de produção e distribuição equitativa da renda, já que a financeirização eleva concentração de renda em detrimento do trabalho, intensifica desigualdades sociais e reduz os efeitos positivos das políticas sociais distributivas, revelando-se verdadeiro fator impeditivo ao desenvolvimento social e econômico brasileiro<sup>189</sup> <sup>190</sup>. Há, ainda, a coalização de interesses rentistas, onde mercados, atores e instituições financeiras protagonizam operações de economias nacionais e internacionais<sup>191</sup>, nas quais deveria fazer cumprir, em tese, a função social que lhe é reconhecida pela Constituição<sup>192</sup>.

Para François Chesnais<sup>193</sup>, é um regime enraizado nas estruturas econômicas de estados nacionais e de instituições/organismos internacionais, por ele chamado de “mundialização do capital”, sendo este o capital financeiro, cuja obsessão é por altas taxas de rentabilidade e novas formas de concentração. Neste seguimento, a dinâmica de transferência de riqueza almejada pela financeirização se daria principalmente pela dívida pública, ponto em que ambas as temáticas se entrelaçam.

No caso, a dívida seria um lugar comum em tantos períodos históricos marcados pelo incremento do capital financeiro e monetário sobre o capital produtivo, tanto no âmbito interno, como no âmbito externo, ao abrir caminhos para o capital internacional e favorecer instituições financeiras nacionais e internacionais, tudo à custa do endividamento público<sup>194</sup>. Dá-se como exemplo o período compreendido entre 1964 e 1989, em que o desenvolvimento precoce da

<sup>189</sup> CAFFE, Ricardo; BRUNO, Miguel. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 1025-1062, dez. 2017, p. 1044.

<sup>190</sup> Por outro lado, parcela doutrinária reconhecer que se mostra equivocado conceituar a financeirização e rentismo como fenômenos por si só negativos, ao compreender que se trata unicamente da lógica de acumulação financeira dotada de dinâmica própria, que é, inclusive, elemento essencial ao desenvolvimento econômico. Nesta perspectiva, o problema não seria a forma como a renda é gerada, por ser essencial ao funcionamento do sistema capitalista, mas sim a forma de distribuir o arrecadado, desacompanhada de maiores incentivos ao setor produtivo, que teria o condão de minorar os impactos deste sistema aos setores sociais mais vulneráveis a este sistema capitalista de produção. (Cf. LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação [Mestrado em Direito] – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 49-50).

<sup>191</sup> BRUNO, Miguel; DE PAULA, Luiz Fernando. Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil. **Revista Princípios, Economia**, ed. 151, dez./2047. Disponível em: <http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/financeirizacao-coalizacao-de-interesses-e-taxa-de-juros-no-brasil-2017-principios.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

<sup>192</sup> Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

<sup>193</sup> VILLASCHI FILHO, Arlindo; FELIPE, Ednilson Silva. Chesnais e a mundialização do capital: ensaio sobre a forma como o Brasil nela se insere. In: CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo Pessoa de; LASTRES, Helena M. M. (Org). **Desenvolvimento e mundialização** – o Brasil e o pensamento de François Chesnais. 1. Ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014, p. 214.

<sup>194</sup> LINS, *op. cit.*, p. 163.

financeirização da economia brasileira também encontra gênese na emissão de títulos públicos, que, conjugada à reestruturação do mercado financeiro, promoveram a redefinição dos papéis do Estado como garantidor e avalista do capital financeiro privado<sup>195</sup>, de modo que:

A tecnologia que levou os bancos a transformarem as dívidas de empréstimo em títulos negociáveis no mercado financeiro, transferindo o risco de crédito para terceiros e substituindo os empréstimos indiretos, tornou-se um poderoso instrumento de especulação comandado pelos bancos e fundos de investimento. Os títulos de dívidas do Estado securitizados tornaram-se as aplicações mais seguras e rentáveis para o mercado financeiro. O Estado passa a condicionar o orçamento público e sua política monetária e financeira para dar conta, em primeiro lugar, do pagamento aos seus credores, diminuindo os gastos públicos e aumentando a arrecadação para adimplir obrigações que ninguém sabe por que vieram, mas todos sabem para onde vão<sup>196</sup>.

Portanto, o Estado é tomado pela lógica financeira, na qual a finança estaria no centro das relações econômicas e sociais internas e internacionais, apoiando-se nas instituições financeiras e políticas do país hegemônico em escala mundial<sup>197</sup>. Nesta ordem de intelecção, Chesnai trata a financeirização como um novo regime de acumulação retroalimentado pela dívida pública, especialmente em países periféricos, na medida em que torna premente a necessidade do Estado em recorrer ao financiamento mediante empréstimos para se capitalizar, principalmente porque, concomitante a isto, lança mão de medidas como desoneração do capital e das rendas elevadas, favorecidas pela impunidade da evasão e multiplicidade dos paraísos fiscais<sup>198</sup>.

Neste processo, seriam três os elementos constitutivos, como a desregulamentação monetária e financeira; a descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais; e o desestímulo às figuras dos intermediários, com abertura das operações de empréstimos que antes eram reservadas aos bancos. Este último elemento permite a relação direta com o atual estágio do mercado brasileiro de títulos da dívida pública, o qual autoriza a qualquer espécie de credor a compra de títulos brasileiros.

Dessa lógica, resulta-se que o transcurso da financeirização brasileira pode ser explicado a partir de duas perspectivas de endividamento: no externo, deu-se pela valorização financeira do capital estrangeiro e da introdução de diretrizes econômicas importadas de acordos com

<sup>195</sup> CAFFE, Ricardo; BRUNO, Miguel. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 1025-1062, dez. 2017, p. 1035.

<sup>196</sup> LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 62.

<sup>197</sup> CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2005.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 41.

organismos multilaterais ofertantes do crédito, derrocando na crise da dívida externa citada no capítulo anterior; no interno, adveio de modificações nas estruturas do sistema financeiro e da constante emissão de títulos da dívida pública, as quais levaram o Estado à submissão dos interesses do setor financeiro<sup>199</sup>.

Afirma-se, portanto, que, durante o desenvolvimento do capitalismo financeirizado à brasileira, o instrumento da dívida favoreceu uma nova forma de dependência marcada pela integração com mercados financeiros, tornando possível a implantação de uma lógica rentista determinante na mudança de comportamento do sistema financeiro brasileiro<sup>200</sup>, num panorama que permanece vigente até a atualidade. Pelo exposto, encontra respaldo-se a conclusão de que é a dívida soberana o pilar central da construção dos mercados financeiros e de todos os seus consectários legais, o que se mostra, sobretudo, pela colocação de títulos no mercado da dívida pública<sup>201</sup>.

O sistema econômico supra narrado também apresenta aspectos políticos relevantes, ao promover a sucção da riqueza excedente e proveniente de todos os demais setores da sociedade global, traduzindo-se em concentração de renda, aumento da desigualdade e estagnação do desenvolvimento<sup>202</sup>, o que explica a prevalência que detém ante o sistema político-jurídico e, por consequência, o tensionamento provocado ao Estado Democrático de Direito.

Ladislau Dowbor<sup>203</sup> contextualiza o panorama dentro do que intitula “oligopólio sistêmico financeiro”, a saber, um processo de transição do capitalismo concorrencial para um sistema de oligopólios nas diversas cadeias produtivas, o que acaba por suscitar instabilidade econômica e política. A relação de tais dados com o endividamento público fica explícita na exata medida em que os Estados, obrigados pela dívida pública assumida para com gigantes privados do sistema bancário, viram reféns e tornam-se incapazes de regular este sistema financeiro em favor dos reais interesses da sociedade, sacrificando investimentos públicos e políticas sociais<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 160.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>201</sup> CAFFE, Ricardo; BRUNO, Miguel. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 1025-1062, dez. 2017, p. 1047-1048.

<sup>202</sup> VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020, p. 335-336.

<sup>203</sup> DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

<sup>204</sup> Este panorama não é apenas atual, como explicado no capítulo 1 do presente trabalho; pelo contrário, conta com raízes históricas bem definidas, já presentes à época da promulgação da Constituição de 1988, como demonstra a fala de Adroaldo Moura da Silva, economista participante da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (Assembleia Constituinte de 1987): “Quanto à dívida pública, queria dizer duas coisas,

Desta feita, o processo de financeirização e o plano nacional de endividamento têm íntima relação com a forma de governar. A cooptação do poder político pelo endividamento viria em sequência, uma vez que as instituições financeiras majoritariamente credoras da dívida pública fariam uso do poder de ditar as políticas e prioridades governamentais, demandando medidas de austeridade, reformas estruturantes e normas protetivas que, em primeira e última instância, lhes favoreceriam<sup>205</sup>.

Dentre outras formas possíveis de exemplificação do que se está a afirmar, situa-se a questão da dívida pública federativa, que demanda atenção maior do Estado por envolver aspectos financeiros e orçamentários interessantes.

Ao provocar a vinculação das receitas estaduais ao serviço da dívida e o deslocamento da decisão alocativa de gastos para a alçada federal, o endividamento público subnacional, ao contrário de se apresentar enquanto expressão da autonomia financeira dos entes federativos, mais funciona para miná-la, considerando que “[...] a arquitetura jurídica do endividamento estadual serviu de estímulo à centralização financeira do pacto federativo a partir do acesso – sem limites na prática – ao crédito, desde que condicionada a despesa que se buscava custear às finalidades e políticas públicas federais”<sup>206</sup>.

Trata-se de mais um resultado direto da financeirização às custas do endividamento, haja vista a prática comum de assunção e adimplemento das dívidas públicas internas e externas pelo governo federal, que assume o passivo dos estados federativos quase sempre instrumentalizados em títulos da dívida pública.

---

porque há uma grande confusão sobre esta questão no Brasil. A dívida pública tem de ser medida pelo custo do juro real da dívida. Então, se é um trilhão, o custo real da dívida é 8, 10 ou 12% do valor. A correção monetária vai para o principal. É rolada automática e contratualmente. Agora, em relação ao déficit público, acho que é um importante instrumento de ação e gestão. Mas, num País em que a arrecadação líquida tributária da União, dos estados e dos municípios é menor do que o gasto de custeio dessas mesmas organizações, o problema é grave – é o caso do Brasil. Então, temos de cuidar desse déficit público, porque a arrecadação líquida da União, dos Governos estaduais e municipais não dá sequer para manter a máquina. Toda a tributação está sendo consumida no processo. Isso, quanto a tributação líquida. E há uma injustiça enorme do sistema tributário brasileiro, porque a tributação bruta é algo não inferior a 24% do produto, enquanto a arrecadação líquida não é superior a 10%. Assim, mais de 14% são distribuídos na forma de transferências, subsídios ou pagamentos de juros da dívida pública. É isso que precisamos controlar – incentivos fiscais, transferências para isso, pagamentos e absorção de dívida daquilo, juros da dívida, subsídios, seja ao consumo, seja do trigo, seja do álcool – pois é um absurdo. Quando se fala da dívida pública, acho que deveríamos enfocar essa questão estrutural mais grave do Governo no Brasil, que é o fato de que a arrecadação líquida tributária do País, no setor público, é menor do que o gasto corrente desse mesmo setor público. Isso é um verdadeiro absurdo” (Cf. BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal (Atas das comissões)**, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. 1987. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5\\_Comissao\\_Do\\_Sistema\\_Tributario,\\_Orçamento\\_E\\_Financas.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5_Comissao_Do_Sistema_Tributario,_Orçamento_E_Financas.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023).

<sup>205</sup> MARSHALL, Andrew Gavin. **Bank crimes pay**: under the thumb of the global financial mafocracy. Truthout. Disponível em: <https://truthout.org/articles/bank-crimes-pay-under-the-thumb-of-the-global-financial-mafocracy/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

<sup>206</sup> FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022, p. 108.

Não por acaso, boa parte da “Constituição Creditícia” (ora compreendida enquanto conjunto de normas fundamentais que estabelecem princípios basilares aos quais a decisão e processo de autorização no recurso ao crédito público devem obediência)<sup>207</sup> consiste em normas de controle financeiro em termos estruturais e conjunturais da dívida pública dos Estados, mesmo que, na prática, não tenha dado conta de resolver os problemas mais fundamentais relativos ao endividamento público subnacional<sup>208</sup>, ao, em contrapartida, naturalizar a socialização de uma gestão fiscal estadual irresponsável, estabelecer relações de dependência e parametrizar o exercício às avessas da autonomia dos Estados<sup>209</sup>.

Nada disso seria possível sem que houvesse uma blindagem jurídica em torno da dívida, assunto que será mais bem explorado nos itens que se seguem.

## 2.2 CONCEITUAÇÃO NORMATIVA DA DÍVIDA PÚBLICA

Minuciosamente, não há como apartar a ideia de dívida pública da noção de crédito público. É que o Estado somente poderá recorrer a um empréstimo público junto aos capitalistas e poupadores se houver crédito público; dessa operação de crédito, quando concretizada, é que advirá a dívida pública, em nome do alcance dos interesses públicos, elemento que confere legitimidade à operação<sup>210</sup>.

Mostra-se oportuna a observação de que o crédito público, enquanto conjunto de operações do Estado visando à obtenção de meios de liquidez para satisfação de responsabilidades financeiras, pode ser visto enquanto instituição pública e enquanto instrumento financeiro; neste último caso, estão abrangidas as operações de endividamento e de gestão da dívida pública<sup>211</sup>, no que ora se aprofunda.

Entende-se por dívida pública a contração de uma obrigação por parte do governo com entidades financeiras – sejam elas públicas ou privadas – ou pessoas da sociedade, a fim de que, com o montante recebido, o Estado possa financiar parte de seus gastos que não são supridos com a arrecadação natural de receitas. Diante da transitoriedade da permanência dos recursos

---

<sup>207</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 442.

<sup>208</sup> FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022, p. 129.

<sup>209</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira. Reflexões 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. 437.

<sup>210</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Ed. Nuria Fabris, 2007. p. 21.

<sup>211</sup> CATARINO, João Ricardo. **Finanças públicas e direito financeiro**. Coimbra: Almedina, 2012.

no erário, haja vista a obrigação de devolução, nem sequer são consideradas receitas, mas meras entradas de caixa<sup>212</sup>.

Assim:

o crédito público é a aptidão política, econômica, jurídica e moral de um Estado para obter dinheiro ou bens em préstimo; 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<sup>213</sup>.

A partir de um conceito legal, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>214</sup> compreende como operação de crédito todo o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda, arrendamento mercantil, assim como outras operações assemelhadas; o refinanciamento da dívida mobiliária, por sua vez, seria a emissão de títulos para pagamento do principal, devidamente atualizado.

Já em termos técnico-financeiros, define-se dívida pública como o somatório das obrigações estatais – na condição de empréstimos públicos – contraídas perante todos os seus credores, seja por contratos diretos com instituições financeiras, seja pela emissão de títulos da dívida pública brasileira; em qualquer dos casos, a finalidade é promover o financiamento das despesas públicas descobertas pelas receitas públicas ordinárias, máxime as tributárias, principal fonte de arrecadação do erário<sup>215</sup>.

O conceito demasiadamente amplo conta com subgêneros, todos eles conceituados de modo mais aprofundado na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000) ou na Lei n° 4.320/1964, principiando pela dívida pública consolidada<sup>216</sup>, que compreende todas as obrigações financeiras do ente de Federação assumidas em função de leis, instrumentos contratuais, convênios ou tratados, bem como operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses.

Ainda assim, a própria lei em comento tratou de fazer algumas ressalvas, a exemplo de incluir neste conceito operações de crédito para pagamento em prazo inferior, mas que faça constar as receitas do orçamento (art. 29, §3°), além da dívida originada dos títulos emitidos

---

<sup>212</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019.

<sup>213</sup> VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario**. Buenos Aires: Depalma, 1972, p. 343.

<sup>214</sup> Cf. art. 29, inc. III, da Lei Complementar n° 101/2000.

<sup>215</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

<sup>216</sup> Cf. art. 29, inc. I, da Lei Complementar n° 101/2000.

pelo Banco Central (art. 29, §2º), do mesmo modo em que equipara<sup>217</sup> à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente federativo (art. 29, §1º). Similarmente, precatórios judiciais não pagos durante a execução orçamentária relativa ao ano em que foram incluídos integram dívida consolidada, especialmente para fins de aplicação de limites (art. 30, §7º).

Tem-se, ainda, a dívida mobiliária<sup>218</sup>, representada por títulos emitidos pelos entes federativos, incluso o Banco Central, e, por fim, a dívida flutuante<sup>219</sup>, que é contraída a curto prazo, especialmente para atender às momentâneas necessidades de caixa, motivo pelo qual independe de autorização legislativa.

Sublinhe-se que, ao considerar dívida consolidada as operações de crédito com prazo inferior a doze meses, a LRF ignorou a distinção que era feita até então entre dívida fundada e dívida flutuante, por razões que, segundo Geraldo Ataliba<sup>220</sup>, nada tem relação com o direito financeiro, já que a classificação ficaria a variar em razão do tempo; para ele, dívida consolidada indicaria um investimento de capital, incremento do patrimônio público ou uma inversão de qualquer forma duradoura, apresentado saldo positivo para o Estado, ao menos equilibrando o montante em que o Estado deve e o benefício que a dívida produz ou propiciaria; a flutuante, por sua vez, seria aquela levantada a curto prazo, enviada aos serviços transitórios ou eventuais, consumindo-se desta forma e desaparecendo economicamente.

Há a diferenciação entre dívida bruta e dívida líquida<sup>221</sup>, em que a primeira indica agregação de todos os financiamentos do governo por meio dos empréstimos públicos, que podem se dar por emissão de título – dívida mobiliária – ou por meio de contratos, e a segunda como a dívida bruta menos os créditos financeiros do governo – reservas cambiais, no caso atual. De outra banda, falar, de modo genérico, em dívida pública, significa considerar a soma da dívida interna com a dívida externa.

A dívida bruta pode, ainda, ser classificada quanto à origem, à abrangência e à natureza.

---

<sup>217</sup> Para Regis Fernandes de Oliveira, não se trata de equiparação, mas de efetiva operação de crédito. (Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 701) Acentua-se que, para Fernando Facury Scaff, essa equiparação decorreu de reorganização financeira realizada na época da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando houve a federalização da dívida dos Estados e Municípios. (SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicado e liberdade igual**: ensaio sobre o Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 356).

<sup>218</sup> Cf. art. 29, inc. II, da Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>219</sup> Cf. art. 92 da Lei nº 4.320/1964.

<sup>220</sup> ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Ed. RT, 1973, p. 81-94.

<sup>221</sup> CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 20.

No que toca ao primeiro critério, a dívida pode ser interna, sendo aquela denominada na moeda corrente do país, ou externa, numa interpretação *a contrario sensu*. Aliás, em países com histórico de crises em seu balanço de pagamentos, é preferível o critério da moeda utilizada para negociação do título, por melhor capturar os riscos inerentes à dívida, sendo este o motivo pelo qual o Brasil adota esta classificação de dívida interna; já em países que possuem livre fluxo de capitais, é mais interessante categorizar como dívida interna em função de quem a possui, entendendo-a como aquela em poder dos residentes no país, e externa a dívida em poder dos não-residentes, critério este recomendado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). De todo modo, é certo que a dívida interna pode ser paga, em última instância, com emissão de moeda pelo Banco Central, o que não se aplica à externa, o que explica o menor risco da dívida interna<sup>222</sup>.

No que se refere à abrangência, e para além do setor público, os conceitos mais utilizados também se referem ao governo central (Tesouro Nacional, INSS, Banco Central), governo federal (Tesouro Nacional e INSS), governo geral (governo federal e governos regionais), governos regionais (estaduais e municipais) e empresas estatais (de todos os níveis federativos).

Por fim, a natureza da dívida indica ser esta contratual, quando derivada de contrato, ou mobiliária, originada a partir da emissão de um título, o qual possui autonomia frente ao fato que o ocasionou. As características dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), por exemplo, estão definidas em legislação específica - Resolução do Senado Federal n° 20, de 2004.

Imergindo nas categorias apresentadas, a Dívida Contratual Externa detém origens diversas, mas, no caso brasileiro, destacam-se aquelas contraídas para financiamento de projetos e programas de interesses nacional perante organismos multilaterais (máxime BIRD e BID), bancos privados e agências governamentais. O caso da Dívida Mobiliária Interna, por sua vez, pode ser compreendido segundo à forma de emissão, à forma de negociação e aos seus detentores.

Segundo a forma de emissão, a dívida mobiliária pode ser ofertada ao público, quando emitida sob a forma de leilão e cujas taxas de emissão são formadas em processo competitivo, como é o caso das negociações em mercado de Letras Financeiras do Tesouro (LFT), ou sob a

---

<sup>222</sup> SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 104.

forma direta, quando emitida especificamente para atender a contrato específico ou determinação legal, tendo como exemplo as emissões para fins de reforma agrária (TDA).

Quanto à forma de negociação, títulos podem ser negociáveis ou inegociáveis, isto é, quando são impedidos, por questões legais ou operacionais, de transferir a propriedade de um detentor. O detentor, em verdade, pode ser o Banco Central ou a sociedade em geral; no primeiro caso, o título, ao ser emitido, estaria registrado como ativo no Banco Central, e como passivo no Tesouro Nacional, em igual montante. É justamente o estoque em mercado que concede a estatística relevante para acompanhamento dos riscos e dos custos da gestão da Dívida Pública Federal, da sustentabilidade fiscal e da liquidez monetária<sup>223</sup>.

Diante de tantas nuances, não é despidendo salientar a sobreposição de diferentes conceitos quando se trata da dívida pública, guardando confusões quanto ao que se quer dizer com Dívida Líquida do Setor Público<sup>224</sup> (DLSP), Dívida Fiscal Líquida<sup>225</sup> (DFL), Dívida Bruta do Governo Geral (DBGC), Dívida Pública Federal (DPF), Dívida Pública Federal Externa (DPFe), Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPFMi), cujos conceitos já foram explicados, dentre tantos outros, sem que se olvide que a falta de clareza e transparência com o que se quer dizer com “dívida pública” é um dos problemas que temos hoje<sup>226</sup>.

Ainda assim, não há que se falar em conceito certo ou errado da dívida, mas, sim, em conceito adequado ou inadequado para as finalidades e o contexto visado e determinado, já que não se deve considerar uma metodologia certa ou errada sem que antes tenham sido avaliados os prós e contras de sua utilização. Deste modo, o que se busca são formas de classificação da dívida que reflitam suas percepções de risco e perspectivas em relação ao futuro, especialmente consideradas as dificuldades em se gerar estatísticas sob qualquer dos critérios adotados<sup>227</sup>.

---

<sup>223</sup> SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 106.

<sup>224</sup> Definida como o resultado do balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. O setor público não-financeiro, por sua vez, compreende as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras de todos os entes federados, excetuadas as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras. Inclui-se, de igual modo, a empresa Itaipu Binacional, bem como fundos públicos que não possuam características de intermediários financeiros. (Cf. BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dívida líquida do setor público**. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4505-divida-liquida-do-setor-publico--pib---total---banco-central>. Acesso em: 01 maio 2023).

<sup>225</sup> Trata-se de conceito alternativo de dívida líquida. Genericamente, chega-se à Dívida Fiscal Líquida após excluir o efeito dos passivos contingentes já reconhecidos e contabilizados (chamados “esqueletos”) das receitas de privatização (aquelas recebidas sob a forma de recursos e títulos públicos durante o Programa Nacional de Desestatização/PND) e de outros itens que impactam o estoque da dívida no período sob análise, mas que não representam fluxo advindo de esforço fiscal. (Cf. SILVA, *op. cit.*).

<sup>226</sup> PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: Dívida pública e déficit democrático**. Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012, p. 23.

<sup>227</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 105.

Em verdade, o obstáculo não se limita à existência de vários conceitos, classificações, critérios, indicadores, mas, sim, na transformação de um conceito em dogma canonizado pelo discurso político, como se se tratasse de dado técnico político isento de questionamentos, envolvido pelo mito da neutralidade axiológica, o que, em tese, limita o campo de discussão do endividamento público<sup>228</sup>.

Diante de tantas nuances, o certo é que, independentemente da categoria que se adote, operações de crédito interno e externo dos entes federados, excetuadas as da União, necessitam corresponder à regência legal e aos limites estipulados pelas Resoluções do Senado Federal, sendo estas a de nº 40, de 2001, e 43, do mesmo ano.

Ao tempo em que a Resolução de nº 40 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a Resolução de nº 43 se destina a regulamentar operações de crédito interno e externo dos mesmos entes, inclusive no que toca à concessão de garantias, limites e condições de autorização, e sem se descuidar das formas equiparadas de operações de crédito previstas pelo art. 3º dessa mesma Resolução. Tratam-se, afinal, de meios de controle, que serão melhor explorados no subitem apropriado.

De mais a mais, não há consenso doutrinário acerca da natureza jurídica dos empréstimos públicos<sup>229</sup>, existindo interpretações divergentes que variam substancialmente entre o entendimento de que se tratam de ato unilateral de soberania ou de contrato. Para a primeira corrente, a dívida pública materializada nos títulos, por exemplo, é emitida em virtude do poder soberano do Estado, independentemente do consentimento dos subscritores, de maneira que a aceitação tácita destes quanto às condições fixadas no título não aperfeiçoaria ou integraria a obrigação assumida pelo Estado, que é exclusivamente unilateral.

Para Carlos Fonrouge, um dos expoentes desta corrente, nem mesmo os títulos nominais negaria a natureza de ato unilateral:

[...] no caso dos títulos nominais o Estado se limita a estampar um nome na primeira vez, e no futuro somente toma nota das transcrições entre pessoas que lhe são estranhas, de forma que não seria possível falar em acordo de vontades e nem de uma recíproca fixação de condições, pois os títulos são lançados no mercado e desde o momento inicial adquirem individualidade própria, como coisas com um valor intrínseco nominal ou estabelecido pelo mercado, que comprometem o Estado ao

<sup>228</sup> BALDO, Rafael Antonio. O déficit semântico da dívida pública brasileira. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 92-93.

<sup>229</sup> Salienta-se desde já que não se está a falar dos empréstimos compulsórios, os quais possuem natureza tributária, também por esta razão nominados de “crédito público impróprio”. (Cf. ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Editora Nuria Fabris, 2007, p. 52).

cumprimento das condições fixadas, antes mesmo da subscrição, portanto, antes de qualquer ato de consentimento<sup>230</sup>.

Segundo a corrente em questão, a expressão da soberania estatal seria tamanha que nem mesmo as condições do empréstimo estariam abertas à negociação, mas, sim, seriam fixadas por lei e, também, seria inviável a execução forçada do Estado devedor diante da autoridade policial<sup>231</sup>.

A despeito disto, entende-se, segundo Regis Fernandes de Oliveira<sup>232</sup>, que a operação de crédito se constitui em obrigação bilateral, independentemente do instrumento que a veicule, e que se trata, ao fim, de um contrato de direito público, já que conta com prévia previsão orçamentária, exige disposição legal específica, é obrigatoriamente autorizada e controlada pelo Senado, deve atender à finalidade pública, sujeita-se à prestação de contas, e, ainda, apresenta inviabilidade de execução específica.

Afinal, o regime jurídico pertinente à dívida pública é de um contrato público, que rejeita a incidência de normas particulares, especialmente porque há a figura do Estado em um dos polos do relacionamento<sup>233</sup>, o que também justifica a estipulação do início do processo da contratação pela regência constitucional.

Isto porque, consoante disposição do artigo 52, inc. V, da CF/88, nenhuma operação de dívida externa de interesse dos entes federativos poderá ser contratada sem que seja previamente autorizada pelo Senado Federal, este atuando em caráter privativo; no que toca à dívida interna, a atuação do Senado não é de menor valor, já que cabe a este órgão estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária (aplicáveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cf. inciso IX do mesmo artigo supracitado) e também dispor estas mesmas características (limites globais e condições) para operações de crédito interno da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas Autarquias e de todas as entidades controladas pelo Poder Público federal.

Assim, é necessário fazer uma distinção: o ato de emissão de autorização do empréstimo que seria unilateral, fruto da soberania estatal, mas a contratação do empréstimo em si constitui ato bilateral, que também depende da vontade do contratante materializada na subscrição<sup>234</sup>. O fato de o contrato possuir cláusulas pré-fixadas pelo Estado não se confundem com uma

<sup>230</sup> FONROUGE, Carlos M. G. **Derecho financiero**. 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1977, p. 1027-1028.

<sup>231</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Editora Nuria Fabris, 2007, p. 33.

<sup>232</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019. p. 705.

<sup>233</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre o Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

<sup>234</sup> ASSONI FILHO, *op. cit.*, p. 42.

imposição, já que se trata de contrato de adesão, ao qual o interessado terá o direito de pura e simplesmente aderir<sup>235</sup>, de modo que não é permitido equiparar a supremacia do Estado-Administração em relação aos demais contratantes com a expressão de um ato administrativo unilateral.

Não é esta a única peculiaridade dos contratos de dívida pública, a exemplo da impossibilidade da execução forçada do patrimônio do Estado inadimplente, o que também não nega a existência do caráter contratual, por ser característica natural ao regime jurídico de direito público, e nem autoriza a conclusão de que o Estado não estaria juridicamente obrigado a arcar com o compromisso firmado<sup>236</sup>. Neste sentido:

[...] como todos os contratos, quer sejam eles concluídos por particulares ou por agentes públicos, o empréstimo público dá lugar a situações jurídicas intangíveis. Os credores do patrimônio administrativo tomador do empréstimo adquirem um direito de crédito que os Governos e os agentes do Estado têm o dever jurídico de respeitar, de modo que sob nenhum pretexto e por nenhum motivo deixarão de ser responsabilizados: as despesas do serviço da dívida são obrigatórias<sup>237</sup>.

Eis, portanto, o regime jurídico e o nascedouro do processo de contratação da dívida, que, no que se refere à dívida externa, conta com protagonismo do Executivo.

Na origem, a contratação de operação de crédito externo deve contar com prévio pronunciamento do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República sobre grau de prioridade do projeto ou programa específico, dentro dos planos e programas nacionais de desenvolvimento, além da capacidade de pagamento do empréstimo pelo órgão, exigência que é dispensável quando a contratação é ajustada por órgãos integrantes da administração pública federal direta e indireta<sup>238</sup>.

Os instrumentos de empréstimo, garantia, aquisição de bens e financiamento contratados pela União no exterior, inclusive, serão firmados privativamente pelo Ministro da Fazenda, que poderá delegar esta atribuição em ato próprio ao Procurador-Geral da República ou aos Procuradores da Fazenda Nacional e representantes diplomáticos do país<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Editora Nuria Fabris, 2007, p. 35.

<sup>236</sup> Para Ricardo Lobo Torres, por exemplo, a credibilidade e a confiança exigidas pelo crédito público somente existiriam se fossem respeitados os princípios da seriedade e irretroatividade da promessa de restituição do empréstimo, os quais seriam subprincípios da própria legalidade a que devem se submeter tais empréstimos públicos. (TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001, p. 195).

<sup>237</sup> JÈZE, Gaston. **Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française**. 6ª ed. Paris: Marcel Giard, 1922, p. 294.

<sup>238</sup> Cf. art. 4º do Decreto-Lei nº 1.312/1974.

<sup>239</sup> Cf. art. 6º do Decreto-Lei nº 1.312/1974.

Os recursos, quando já tomados e originários de empréstimos ou operações externas de crédito celebrados pela União, e que se destinam ao financiamento de programas de interesse nacional, poderão ser transferidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Central do Brasil para posterior emprego nos financiamentos autorizados pelo mesmo Decreto-Lei nº 1312/1974, do que se destaca a maleabilidade da aplicação do montante envolvido<sup>240</sup>.

O procedimento narrado até aqui não difere muito do exigido para operações de crédito firmados pelos entes da Federação no plano interno, já que o artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) demanda atuação atenta do Ministério da Fazenda, mais especificamente da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a quem incumbirá a análise do pleito do ente interessado, intitulado Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), que deve estar respaldado por pareceres de órgãos técnicos e jurídicos e, ainda, demonstrar relação custo-benefício, interesse econômico e social da operação, e a satisfação de uma série de condições.

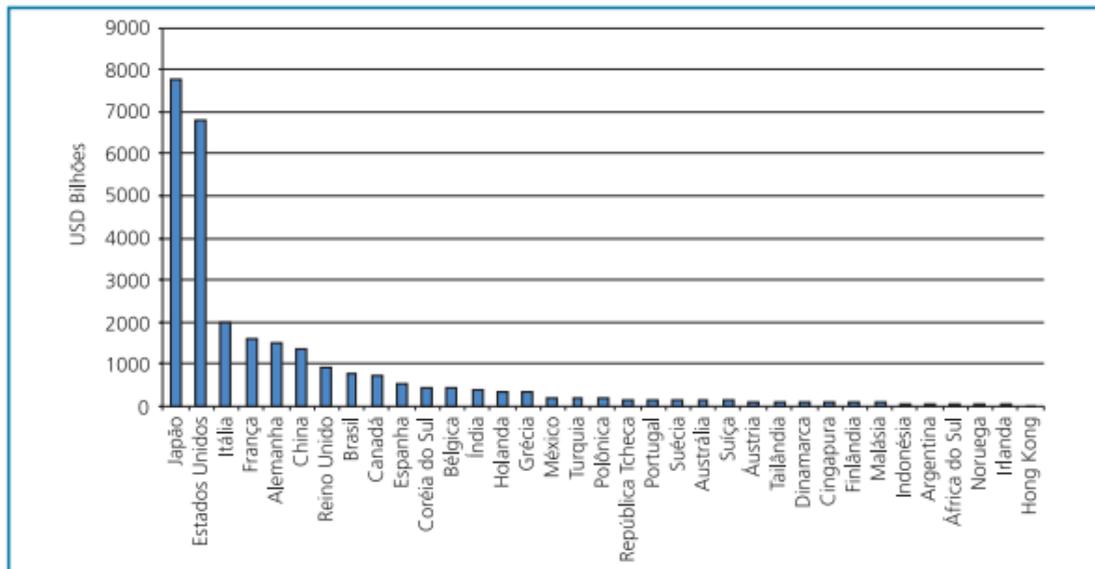
No que diz respeito à dívida interna mobiliária no âmbito federal, merecem destaque as emissões de títulos que decorrem de programas ou incentivos de governo<sup>241</sup>, de operações financeiras estruturadas, securitização de dívidas ou modalidades assemelhadas, cuja colocação é feita de forma direta, ou seja, sem a realização de leilões ou ofertas públicas. A oferta pública em leilão, por sua vez, depende do desenvolvimento de um mercado de títulos da dívida, tal como já esclarecido no primeiro capítulo, ponto em que o Brasil apresenta considerável vantagem, como demonstra o gráfico a seguir:

---

<sup>240</sup> Cf. art. 10 do Decreto-Lei nº 1.312/1974.

<sup>241</sup> É o caso, por exemplo, dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que são destinados às operações com finalidades específicas e programas de governo, como Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES). (Cf. BRASIL. Tesouro Nacional. **Emissões diretas da Dívida Pública Federal interna – DPMFi**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/emissoes-diretas-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 28 maio 2023).

Gráfico 1 – Tamanho do mercado de títulos públicos do governo – USD bilhões



Fonte: BIS Quarterly Review, dezembro 2008

Fonte: SILVA, Anderson Caputo; GARRIDO, Fernando Eurico de Paiva; CARVALHO, Lena Oliveira de. Evolução recente do mercado de títulos da Dívida Pública Federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 283.

Neste ponto, cabe ressaltar que os referidos títulos públicos federais ofertados em leilões são vendidos primariamente por meio de um sistema administrado pelo Banco Central, no que se chama mercado primário da dívida, uma vez que a compra ocorre diretamente do emissor dos valores mobiliários, isto é, do Tesouro Nacional; o mercado secundário<sup>242</sup>, ao seu turno, seria o mercado de balcão, onde os títulos podem ser livremente negociados entre as partes. De forma mais minuciosa:

Os títulos públicos federais são vendidos pelo Tesouro Nacional no mercado primário para as instituições detentoras de reserva bancária, bem como para aquelas autorizadas pelo Selic a participar dos leilões por meio de subcontas de reserva bancária das instituições financeiras. Tais bancos atuam na maioria das vezes como intermediários para os clientes finais. No mercado secundário, as principais instituições que distribuem os títulos públicos são responsáveis por disponibilizar os preços e as cotações e intermediar as operações<sup>243</sup>.

A extinção do débito provocado pela dívida pública, por sua vez, dá-se por diversas formas: resgate, sendo à vista (como natural nos empréstimos a curto prazo) ou por amortização paulatina (quando o pagamento se dá de acordo com o estabelecido, estipulando um percentual

<sup>242</sup> BRASIL. Tesouro Nacional. **Mercado secundário**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/mercado-interno/mercado-secundario>. Acesso em: 25 maio 2023.

<sup>243</sup> VENCESLAU, Helena Mulim; PEDRAS, Guilherme Binato Villela. Organização do mercado financeiro no Brasil. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 340-359).

de juros e do principal que deve ser pago a cada período, podendo o Estado reservar-se o direito de efetuar o pagamento antes do prazo ou alterar o montante dos juros); conversão, quando se confere ao credor a opção de resgatar o título por juro menor ou mantê-lo; consolidação, onde há transformação da dívida flutuante em dívida fundada, o que apenas pode se dá de forma facultativa (assim, propiciando direito de escolha ao credor), provocando a novação objetiva do débito; e prescrição, que deságua na extinção do débito e na concomitante perda do direito de crédito<sup>244</sup>.

Superado o processo de contratação e extinção da dívida tomada<sup>245</sup>, tem-se o seu modelo de gestão, que tem no Banco Central e na Secretaria do Tesouro Nacional os seus pilares centrais.

A relação entre o Banco Central e a dívida pública interna se observa na medida em que incumbe a esta autarquia exercer o papel de autoridade monetária, controlando e disciplinando o mercado financeiro, razões pelas quais é de sua atribuição comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, regulando a oferta de capitais e a taxa de juros.

Por oportuno, cita-se a relação entre Banco Central, Tesouro Nacional e dívida pública, já que se considera um avanço institucional a proibição do Banco Central emitir títulos da dívida a partir de 2002, consoante art. 34 da Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada nos anos 2000. Isto porque, ao apartar as funções desempenhadas pelo Banco Central e Tesouro Nacional, os únicos títulos a serem utilizados serão aqueles emitidos por esta última entidade, de maneira que 1) inexistente conflito de gestão com a dívida pública; 2) evita-se a segmentação do mercado e a competição por investidores; 3) garante-se que o balanço do Banco Central esteja imune às deteriorações advindas do pagamento de juros sobre títulos em carteira<sup>246</sup>.

A divisão adotada influencia as estatísticas de endividamento público, já que o conceito atualmente adotado para endividamento é aquele fornecido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), consignado no termo Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que compreende a União

<sup>244</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 860.

<sup>245</sup> Assim, resumido: “Em primeiro lugar, o Estado tem que fundamentar sua pretensão na obtenção de um crédito. Em segundo, deve formular o pedido calcado numa série de documentos, e apresentá-lo ao Senado Federal. Este diligenciará para comprovar as necessidades, se foram atendidos os requisitos legais e se houve obediência às exigências previstas na resolução geral que prevê as exigências para a obtenção do empréstimo. Poderá determinar diligências. Ao final, mediante resolução também, autorizará, ou não, o contrato.” (*Ibid.*).

<sup>246</sup> LEISTER, Mauricio Dias. **O Banco Central deveria emitir títulos públicos?** Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto26/68#:~:text=%C3%89%20prefer%C3%A4vel%20que%20o%20BC,para%20condu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20monet%C3%A1ria>. Acesso em: 26 abr. 2023.

e os governos subnacionais, incluída a previdência social, como setor público, excluindo desta categoria o Banco Central e as empresas estatais.

Conseqüentemente, se o Banco Central utilizar títulos do Tesouro Nacional para executar a política monetária, esse montante de títulos emitidos computará dívida pública, vez que será compreendido como um ativo desta entidade contra o próprio Governo Geral; ao revés, se o Banco Central utilizar títulos próprios, estes não serão considerados DBGG, já que o Banco Central não faz parte do Governo Geral<sup>247</sup>.

Já a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>248</sup> (STN) é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, conforme dispõe o Decreto n° 3.590/2000, competindo-lhe diversas atribuições inerentes à gestão, ao controle, à manutenção e à administração da dívida pública, o que passou a ser feito de forma centralizada a partir de 2005, na mesma ocasião em que houve a transferência da emissão de títulos da dívida externa do Banco Central para o Tesouro Nacional – o que acabou por consolidar a centralização da gestão da DPF por aquela Secretaria.

Em face da especialização temática exigida, o Regimento Interno da Secretaria do Tesouro Nacional (mediante inovações introduzidas pela Portaria MF 244/2012) criou a Subsecretaria da Dívida Pública, elencando um rol extenso de competências (cf. art. 72) que vão desde a elaboração do planejamento da DPF, incluídos o gerenciamento de riscos e custos,

<sup>247</sup> LEISTER, Mauricio Dias. **O Banco Central deveria emitir títulos públicos?** Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto26/68#:~:text=%C3%89%20prefer%C3%A4vel%20que%20o%20BC,para%20condu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20monet%C3%A1ria>. Acesso em: 26 abr. 2023.

<sup>248</sup> Essa reforma institucional responsável pela criação da STN foi determinante para o processo de construção de capacidade estatal na área da dívida pública, e, não por acaso, deu-se em uma época marcada pelo aumento da importância do endividamento público como forma de financiamento dos Estados. Com isso, a criação e o desenvolvimento da STN no Brasil fazem parte de um processo mais amplo, também presente no conjunto do sistema capitalista internacional. A primeira onda deste processo internacional de profissionalização da administração da dívida pública ocorreu na passagem dos anos 1980 para 1990, em que países como Nova Zelândia, Bélgica, Irlanda, entre outros, priorizaram a integração das dívidas internas e externas e estruturaram uma administração da dívida mais centralizada; a segunda onda sucedeu em meados da década de 1990, envolvendo países emergentes, fortemente marcada pela influência de organismos multilaterais (FMI, BIRD). Deste modo: “o processo de reorganização das finanças públicas pode ser entendido como resultante da ação deliberada de um grupo de técnicos bem situados nos órgãos do Estado e que, partindo de um determinado diagnóstico dos problemas administrativos e econômicos, construiu apoio para reorganizar a relação entre órgãos estatais e centralizar certas funções em um único órgão, a STN. Esse órgão, como demonstraremos, passou por um constante fortalecimento e aperfeiçoamento institucional decorrente de outros dois processos distintos, mas intrinsecamente correlacionados: i) Aumento da importância da dívida pública, tanto como forma de financiamento estatal como por sua interdependência frente às demais variáveis macroeconômicas, o que, no novo contexto de capitalismo globalizado, a torna um indicador de fundamental importância para a manutenção de estabilidade macroeconômica e de credibilidade frente aos investidores: ii) Necessidade, daí decorrente, de controle centralizado sobre o orçamento e sua transparência pública.” (cf. CALABREZ, Felipe; LOUREIRO, Maria Rita. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: o caso da Secretaria do Tesouro Nacional. p. 1-18. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, e002, 2020, p. 8. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/knfz65z9jnZjNVJHZFwTN9H/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 01 jun. 2023.

projeção de limites de endividamento etc., até às atividades de fomento do mercado de capitais, acompanhando e propondo normas reguladoras e disciplinadoras do mercado de títulos da dívida pública.

Três são as subdivisões da Subsecretaria em questão, repartidas em coordenações-gerais: Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (CODIV – *back office*), responsável por desenvolver estratégias de curto prazo relacionadas às emissões de títulos no mercado interno e externo, além de leilões no mercado doméstico e colocações no mercado externo e operações estruturadas; Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (COGEP – *midle office*), que desenvolve estratégias de médio e longo prazo, gerencia riscos, acompanha o cenário macroeconômico e relacionamento com investidores domésticos e externos; e Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (CODIP – *front office*), quem registra, controla, paga e acompanha o orçamento das dívidas interna e externa, além de elaborar as estatísticas oficiais.

O controle político sobre o endividamento dos entes federados, por sua vez, é realizado privativamente pelo Senado Federal, conforme estabelece o art. 52 da Constituição. Como resultado, se não houver autorização, ou caso ocorra extrapolação dos limites preconizados, descaberá o financiamento pretendido<sup>249</sup>.

Quanto a esse ponto, há se de destacar que não há conflito de competência entre o Congresso Nacional e o Senado Federal, como dá a entender os artigos 48 e 52 da Constituição; isto porque, quando confrontados os artigos supracitados, alguém poderia concluir precipitadamente pela igualdade das atribuições conferidas ao Congresso e ao Senado, já que incumbiria ao primeiro legislar sobre a dívida pública, via lei complementar (cf. art. 48, II), ao tempo em que essa mesma tarefa competiria exclusivamente ao Senado Federal (cf. art. 52, VI a IX).

Na verdade, como sinalizado por Sérgio Assoni Filho<sup>250</sup>, a antinomia seria apenas aparente, em vistas da simples aplicação do critério da especialidade, de modo que o próprio texto constitucional derogou a competência geral do Congresso Nacional em favor da competência especial do Senado Federal, cabendo a este último legislar, de forma exclusiva, acerca do crédito público, assim como fixar limites e condições do endividamento público.

---

<sup>249</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre o Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 472.

<sup>250</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Editora Nuria Fabris, 2007, p. 83.

### 2.3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Giuliano Cardoso Salvarani<sup>251</sup> concebe o orçamento como instrumento de política econômica responsável por gerir receitas, despesas e endividamento público e por meio do qual do qual se implementavam políticas de austeridade<sup>252</sup>. A peça de interlocução que permitiria tal implementação seria justamente o direito, o qual conferiria legitimação e positivação de tais medidas.

A esse entendimento, acompanham-se José R. N. Chiappin, Carolina Leister e Ailton Cassettari Junior<sup>253</sup>, para os quais o direito e sua correlata legislação constituiriam engenharia jurídica, por regularem, desenharem e construírem modelos de política fiscal. Sendo este o ponto de partida, a problemática da dívida pública seria investigada agora não em si mesma, mas, sim, a partir dos mecanismos e arranjos institucionais que a protegem.

Isto porque, a partir da ascensão neoliberal já explicada no primevo capítulo deste trabalho, foi inaugurado um novo paradigma financeiro após os anos de 1970, em que as políticas monetárias e de austeridade puseram, no centro do debate, um suposto excesso de democracia com os recursos previstos nas Constituições democráticas, o que exigiria maior controle dos gastos públicos, tudo em vistas de um suposto desenvolvimento econômico e de um retorno ao estado de bem-estar social<sup>254</sup>.

Para que tal intento fosse concretizado, foram utilizados diversos instrumentos, dentre os quais os ajustes fiscais, reformas e alterações legislativas, consubstanciando o que ora se intitula de asseguração jurídico da dívida pública, a ser perscrutado em face da seletividade com o qual parece atuar (isto é, favorecendo o sistema financeiro em detrimento de direitos sociais garantidos constitucionalmente).

---

<sup>251</sup> SALVARANI, Giuliano Cardoso. **Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil**. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2020, p. 3. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05052021-224150/publico/8047125\\_Dissertacao\\_Parcial.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05052021-224150/publico/8047125_Dissertacao_Parcial.pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>252</sup> Há quem compreenda que a austeridade se trata de princípio orientador da eficiência na gestão pública, este último valor inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a exemplo de José Matias-Pereira (Cf. MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 319).

<sup>253</sup> CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 16.

<sup>254</sup> MAZZA, Willame Parente. O Estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 391.

A importância da análise do argumento jurídico se espelha na resposta que se pretende dar ao questionamento: os mecanismos que compõem a estrutura institucional podem auxiliar na resolução do problema de produzir uma efetiva distribuição de recursos para realizar os objetivos dispostos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988?<sup>255</sup> Em verdade, se, em termos práticos são destinadas altas cifras para o pagamento da dívida brasileira, garantida pelo sistema da dívida, em termos jurídicos o serviço da dívida goza de especial proteção no ordenamento brasileiro, sendo este um dos pilares desta pesquisa.

Deste modo, o estudo acerca desta blindagem legal não se dá por acaso; compreendê-la permitirá averiguar até que ponto a dívida pública norteia a política financeira do Brasil, ou até que ponto pode ser manejada. Investigá-la no presente momento é um dos procedimentos necessários para que mais adiante se possa concluir se há, de fato, uma limitação à efetivação de direitos fundamentais (como saúde, educação, segurança pública) em prol do direcionamento de recursos ao custeio de uma dívida imune às discussões parlamentares e distante do debate público.

Inicia-se, então, pelo estudo da estrutura constitucional, buscando a conexão entre o fato (empréstimo) e sobre o que ele dispõe o texto constitucional; afinal, é neste onde encontramos as normas de estrutura atinentes à dívida pública: no que se refere às normas gerais<sup>256</sup>, a União detém legitimidade exclusiva para estipulá-las, cabendo aos Estados complementá-las, editando normas específicas. Também incumbe à União legislar, privativamente, acerca da política de crédito<sup>257</sup>, como regras básicas acerca da emissão de título, prazo e forma, além de deter a competência material<sup>258</sup> de fiscalizar operações de natureza financeira, compreendidas as de crédito.

Sobre a temática específica da dívida pública e das operações de crédito, a Constituição delegou o dever de sobre elas dispor ao Congresso Nacional<sup>259 260</sup>, o que, segundo Geraldo

---

<sup>255</sup> CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. *In*: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 32.

<sup>256</sup> Aqui compreendidas segundo Régis Fernandes de Oliveira, para quem o legislador constituinte, ao empregar a expressão “normas gerais”, equiparou-as aos princípios, no sentido de que, assim como estes: a. orientam a elaboração de outras normas; b. faz com que outras normas lhe sejam inferiores não em conteúdo, mas em eficácia e vigência; c. são de primeiro grau, sendo superiores às demais no que tange ao conteúdo; e d. fecham o sistema e integram as demais normas limitadas no todo do ordenamento jurídico. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 846).

<sup>257</sup> Cf. Art. 22, VII, da CF.

<sup>258</sup> Cf. Art. 21, VIII, da CF.

<sup>259</sup> Cf. Art. 48, II, da CF.

<sup>260</sup> O protagonismo do Poder Legislativo acerca do endividamento público foi objeto de ávida discussão na Assembleia Constituinte: “[...] Insisto neste ponto: através desse projeto, o Poder Legislativo assume o controle efetivo do endividamento público, seja o direto, seja o indiretamente da concessão de garantias que mantivemos, atendendo à preocupação da Comissão, só que subordinamos a concessão de garantias à própria lei do Legislativo.

Ataliba<sup>261</sup>, trata-se de dispositivo com literatura demasiadamente ampla, pois não é só por empréstimos que se cria dívida pública; afinal, é considerada operação de crédito o levantamento de empréstimo em dinheiro e, também, aquisição de bens e serviços para pagamento a médio ou longo prazo.

Abaixo desta legislação genérica, há a exigência de que lei complementar disponha sobre dívida pública externa e interna<sup>262</sup>, além de uma série de Resoluções relativas à dívida pública (cujo objeto varia entre autorização de operações externas de natureza financeira à fixação de limites para a dívida consolidada dos entes federados) que ficam a cargo do Senado Federal<sup>263</sup>. Neste ponto, é de se sublinhar que não há incompatibilidade entre tais atribuições, já que a lei complementar em comento estabelece regras a serem atendidas por todas as entidades federativas, enquanto as Resoluções expedidas servem para examinar, no caso concreto, o atendimento dos requisitos ali previstos<sup>264</sup>.

Inclusive, tratou-se de ponto debatido na Assembleia Constituinte a quem deveria incumbir os deveres de estabelecer limites de endividamento para os entes federados, além da estipulação de condições para a tomada de crédito externo e interno por parte dos Estados, isto é, se ao Congresso Nacional ou ao Senado Federal. A controvérsia gravitava em torno das questões: a quem interessaria o controle da dívida pública (se ao Senado, que representa os interesses dos Estados, ou ao Congresso Nacional, que conglobaria interesses do Estado e do povo) e o grau de celeridade que se daria a apreciação legislativa para a autorização de operações creditícias.

Preponderou a posição de que tais múnus ficariam à alçada do Senado Federal, que, além de mais célere, também produziria limites e decisões mais equânimes, nos termos a seguir explicados:

Porque o Senado Federal – além de os Senadores serem eleitos pelo povo, também – representa a Federação. Esta é uma posição que pode beneficiar mais a um Estado e

---

Não é como hoje. Não acontecerão aqueles problemas de garantias ocorridas antes, porque, para se dar garantias para o setor privado, será necessário autorização legislativa. A lei deverá estabelecer de que maneira isso terá que ser feito. [...] Repito que, para mim, o êxito da reformulação e da consolidação desses corpos legais deverá ser a promoção do desenvolvimento equilibrado, com juros compatíveis com a produção, a transparência das operações, sobretudo as que envolvem o setor público, o controle social do gasto e da dívida pública e a inibição da especulação improdutiva como prática generalizada é hoje na vida econômica do País.” (BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal (Atas das comissões)**, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. 1987. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5\\_Comissao\\_Do\\_Sistema\\_Tributario,\\_Orçamento\\_E\\_Financas.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5_Comissao_Do_Sistema_Tributario,_Orçamento_E_Financas.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023).

<sup>261</sup> ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Ed. RT, 1969, p. 41.

<sup>262</sup> Cf. art. 163, II, da CF.

<sup>263</sup> Cf. art. 52, incisos V a IX, da CF.

<sup>264</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 872.

menos a outro. Os Estados menos populosos, no Senado Federal, têm o mesmo peso dos Estados mais populosos. Como é uma questão federativa, porque o total da dívida a ser feita é finito, é muito importante que todos os Estados tenham acesso a ela, do ponto de vista do seu peso, de maneira idêntica nessa questão. É por isso que, na parte tributária, as alíquotas e todas essas coisas ficam no Senado, porque protege os Estados menos numerosos em população relativamente aos mais numerosos. Esta a razão pela qual, neste caso, coloquei o Senado da República, e o continuo mantendo<sup>265</sup>.

Lado outro, não se pode ignorar o fato de que a Constituição Federal dispõe acerca do crédito público em diversas passagens, compartimentalizadas pelo tributarista Fernando Facury Scaff em três categorias distintas, a saber: a contratação dos créditos, a referente ao uso de tais créditos e, por fim, a que trata do pagamento aos credores<sup>266</sup>.

Segundo Scaff, é neste último ponto que reside um dos aspectos mais peculiares do sistema constitucional nacional, qual seja: a ampla proteção constitucional contra ingerências parlamentares na determinação do orçamento a ser destinado ao pagamento do serviço da dívida<sup>267</sup>, a principiar pela estipulação do art. 166, parágrafo 3º, inciso II, alínea “b”, a qual veda ao Legislativo a elaboração de qualquer emenda no que diz respeito ao montante previsto no Projeto de Lei Orçamentária para o pagamento dos juros anuais aos credores da dívida brasileira, seja ela interna ou externa, ainda que sejam indicadas as fontes de custeio necessárias a resguardar a modificação.

Por esta razão, Fernando Facury Scaff compreende a supracitada regra enquanto cláusula pétrea orçamentária<sup>268</sup>, a tal ponto que explica a patente predominância dos investidores da dívida pública em face dos cidadãos, influenciando diretamente na priorização das escolhas públicas e na velocidade da redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza.

Para Scaff, a segurança que é dada à dívida pública pela própria Constituição afasta a questão do controle democrático, deixando a decisão de endividamento circunscrita ao Anexo de Metas Fiscais contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, por força da Lei de

---

<sup>265</sup> BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal (Atas das comissões)**, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. 1987, p. 114. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5\\_Comissao\\_Do\\_Sistema\\_Tributario,\\_Orçamento\\_E\\_Financas.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5_Comissao_Do_Sistema_Tributario,_Orçamento_E_Financas.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>266</sup> SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimento Público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 14 set. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacaodireitos-fundamentais>.

Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual** – ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 352.

Responsabilidade Fiscal, o que veicula a meta de superávit primário que deverá ser buscada a todo custo, inclusive mediante limitação de empenho<sup>269</sup>.

Lado outro, tem-se, no art. 167, inc. III, a chamada regra de ouro das finanças públicas, obrigando o legislador orçamentário a utilizar tais recursos em bens de capital e inversões financeiras<sup>270</sup>. Recentemente alterado, o dispositivo<sup>271</sup> passou a permitir a infringência dessa mesma regra, contanto que na forma de crédito suplementar ou especial, com finalidade precisa e aprovados pelo Poder Legislativo.

Assim, se ao Legislativo não foi dada qualquer porção de manejo na parcela do orçamento destinada ao custeio do serviço da dívida, conferiu-se, a partir de 2020, um pequeno espaço de decisão ao referido Poder no que tange à atuação do Poder Executivo, que precisará se submeter ao escrutínio do Congresso Nacional para violar a regra secular em comento.

Importa que se diga que essa mesma regra, mesmo dotada de boas intenções, ao obrigar o legislador orçamentário a utilizar tais recursos em bens de capital e inversões financeiras, de maneira a não permitir um endividamento acima do montante das despesas de capital, não vem sendo integralmente cumprida ou, quando atendida, apenas no aspecto formal. A razão para tanto é que a ideia que preside tal norma seria a de que a dívida é tomada para realização de investimentos, quando, na realidade, toda a dinâmica da dívida pública brasileira, com reforço nos juros a serem pagos, se resume a ser um instrumento de política monetária, ou meio de controlar a inflação<sup>272</sup>.

A blindagem constitucional do serviço da dívida também estaria consignada na criação do orçamento impositivo para as emendas parlamentares, fruto da Emenda Constitucional n° 86/2015 e recentemente fortalecida pela Emenda Constitucional n° 126/2022, ao retirar a obrigatoriedade da execução orçamentária obrigatória das emendas parlamentares, nos casos em que a reestimativa da receita e da despesa possa resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>273</sup>.

<sup>269</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual** – ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 355.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 356.

<sup>271</sup> Em verdade, a regra de ouro não proíbe a aplicação pontual de recursos oriundos de operações de crédito em despesas de natureza corrente; o que é proibido é que as operações de crédito sejam superiores (de modo global) às despesas de capital ao término de cada exercício financeiro. Ainda assim, a violação deste preceito é prática não recomendada, por indicar deterioração das contas públicas. (Cf. BRASIL. Tesouro Nacional. **Por dentro das contas da dívida.** Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20dívida%20em,do%20Or%20amento%20do%20Governo%20Federal..](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20dívida%20em,do%20Or%20amento%20do%20Governo%20Federal..) Acesso em: 28 jun. 2023).

<sup>272</sup> SCAFF, *op. cit.*, p. 357.

<sup>273</sup> Cf. Art. 166, §§17 e 18, da CF.

Tem-se aí uma nova exceção à obrigatoriedade da execução orçamentária em favor do pagamento da dívida pública financeira<sup>274</sup>. Em verdade, a única exceção à busca incessante pela meta de superávit primário reside na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 65, qual seja, a ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, no caso federal, ou Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores, na hipótese dos Estados e Municípios).

Dando seguimento, a omissão normativa quanto à exigência constitucional de que seja editada lei que limite a perspectiva de crescimento da dívida pública federal também entra na insofismável proteção do endividamento, redundando em inconstitucionalidade. Mais de vinte anos se passaram sem que a exigência estipulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal de fixação legislativa do regime jurídico da dívida pública da União fosse cumprida, o que conduz a consequências desastrosas no que se refere ao controle da dívida<sup>275</sup>.

A soma de tais fatores (i.e., bloqueio constitucional à deliberação parlamentar sobre pagamento do serviço da dívida pública, a deturpação da regra de ouro, a priorização do serviço da dívida ainda que em comparação aos demais gastos obrigatórios, como as emendas parlamentares, e mora legislativa quanto ao regime jurídico da dívida federal) conduziria, segundo Scaff, a uma estado de coisas antirrepublicano e antidemocrático, somente corrigível mediante uma Emenda Constitucional que acabasse com cláusulas pétreas orçamentárias que têm como escopo afastar o controle parlamentar sobre certos gastos.

Ainda no plano constitucional, emerge a possibilidade de a União intervir em Estados e no Distrito Federal, ou de o Estado intervir em seus municípios, em caso de inadimplência da dívida fundada por mais de dois anos, consoante arts. 34, inc. V, e 35, inc. I. A diferença<sup>276</sup> entre os dois casos é que, no caso da intervenção pela União, basta que haja a suspensão do pagamento (isto é, supõe que os pagamentos já tenham sido iniciados, de modo que a intervenção se dará a partir do terceiro ano), enquanto a intervenção do Estado ocorrerá quando a mesma espécie de dívida deixar de ser paga (no caso, basta que não seja paga nos dois primeiros anos, sem pressupor qualquer espécie de adimplemento).

---

<sup>274</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual** – ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 362.

<sup>275</sup> PINTO, Élide Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Khaled. É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 05 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>. Acesso em: 29 jun. 2023.

<sup>276</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 858.

No mais, a única hipótese de exclusão de tal intervenção seria força maior devidamente demonstrada, no que se tem um conceito jurídico indeterminado que encontra diretrizes no art. 393, parágrafo único, do Código Civil<sup>277</sup>, plenamente aplicável ao caso.

Registre-se que:

Tratando-se de decisão que depende de mera verificação material do atraso, tem o Presidente da República ou o governador do Estado o *dever* de agir e decretar a intervenção. Não fica ao seu alvedrio ou discricionariedade política a emissão do decreto. É que, se o fato é empiricamente demonstrado e verificável mediante mera constatação material, não têm eles escolha de comportamento. Devem agir, uma vez que o que está em jogo é a própria disciplina da regularidade das atividades administrativas do Estado ou do Município. Sem razão, assim, decisão do STF que entendeu essa atividade como discricionária do Presidente da República. A única escusa é a ocorrência de motivo de força maior<sup>278</sup>.

Com isso, quer-se dizer que se busca evitar o descrédito do Poder Público, que não paga e protela por todas as formas a satisfação de seus débitos, o que, segundo Régis Fernandes de Oliveira<sup>279</sup>, redundaria, na literalidade, em verdadeira “vergonha nacional”.

Ainda, estabelece a vedação à União de tributar renda das obrigações inerentes à dívida pública dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes, conforme art. 151, inc. II, limitação esta que respeita o princípio federativo.

Se, com o dispositivo acima, intenta-se propiciar o equilíbrio federativo, há no art. 167, §4º, uma exceção ao princípio da não afetação orçamentária, de modo que o pagamento de débitos de Estados, Distrito Federal e Municípios para com a União pode ser garantido pela vinculação de tributos de suas respectivas competências tributárias, ou até mesmo das transferências involuntárias às quais fariam jus por disposição constitucional. Ou seja, tem-se neste dispositivo uma proteção a mais conferida à União enquanto credora, da qual, segundo Régis Fernandes de Oliveira, provém desajuste na relação entre os entes, já que todos os demais deveriam se submeter ao rito processual executório para se verem ressarcidos.

Em resumo:

Dir-se-á também que não pode haver credor privilegiado, isto é, se todos vão ao Judiciário contra o Poder Público e adquirem o direito de receber seu crédito de forma

---

<sup>277</sup> Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 858.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 879.

igual (princípio da isonomia), não pode haver credores privilegiados que satisfaçam seus créditos tendo por garantia os impostos arrecadados<sup>280</sup>.

De forma mais recente, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, inseriu nos comandos do art. 163 da Constituição Federal exigências que buscam resguardar a sustentabilidade da dívida e que precisam ser veiculadas por Lei Complementar, ainda não editada, as quais também passam a nortear a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Trata-se de uma Emenda Constitucional elaborada em meio à situação pandêmica vivenciada, sensível ao Direito Financeiro, ao prever diversas regras fiscais compensatórias.

Inserida por intermédio da Emenda supracitada, põe-se em destaque o recentíssimo art. 167-F, que dispensa a observância dos limites, condições e restrições outras aplicáveis à União para contratar crédito, além de possibilitar o direcionamento do incremento superavitário apurado em ano anterior ao pagamento da dívida pública, tudo isso enquanto viger o estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional<sup>281</sup> nos termos da solicitação veiculada pelo então Presidente da República.

Tais previsões não ficaram isentas de críticas, pois, se de um lado permanece preservada a manutenção integral do pagamento do serviço da dívida, de outra banda o mesmo instrumento de reforma constitucional instalou uma verdadeira moratória aos entes da Federação, que poderão pagar as dívidas judiciais em lapso temporal muito mais alargado, além de possibilitar ao Poder Executivo adotar processos simplificados de contratação de pessoal, ainda que em caráter temporário e emergencial, bem como facultar (por intermédio de uma norma cuja literatura mais se subsume à uma imposição) aos entes federados a adoção das medidas restritivas do art. 167-A, dentre as quais: realização de concurso público, atualização da remuneração ou progressão funcional de servidores públicos, ou até mesmo concessão ou ampliação de benefícios de ordem tributária.

No que tange à proteção infraconstitucional, a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal se mostra urgente por si só, já que:

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

---

<sup>280</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 905.

<sup>281</sup> BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2023.

artigo 37 da Constituição de 1988, a transparência e a publicidade desse processo de aproximação sucessiva, através de meta fiscal, para a sua solução<sup>282</sup>.

A lei em referência, inclusive, reflete a forma que o Estado brasileiro optou para fixar limites às operações de crédito, especialmente no que se refere ao endividamento das entidades federadas<sup>283</sup>, em que o estabelecimento destes limites se dá mediante elaboração de normas jurídicas pré-estabelecidas, seja na Constituição, seja na legislação infraconstitucional (caso da LRF).

Este objetivo seria possível na medida em que a lei em questão, ao estipular normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, perscrutaria uma redução acelerada do *déficit* público, estabilizando o montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)<sup>284</sup>, como o próprio art. 1º, §1º, dá a entender. Isto explicaria, sob um ponto de vista, a centralidade que se confere à dívida na questão das contas públicas<sup>285</sup>.

Neste sentido, há na LRF o reforço à regra de ouro já concebida no texto constitucional, como explicado alhures; o artigo 12, §2º, e demais dispositivos da LRF, os quais exigem leitura alinhada com as regras previstas pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, cumprem o papel de designar condições e sanções para o caso de desrespeito aos limites e pagamento do endividamento, a exemplo da proibição do ente federado conceder ou ampliar incentivo/benefício de natureza tributária<sup>286</sup>, além das obrigações a serem observadas no caso de excesso da dívida consolidada de um ente da Federação<sup>287</sup>.

Já em seu artigo 9º são arroladas hipóteses em que os poderes federativos e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, o que se intitula contingenciamento, possibilidade legal oriunda do descompasso entre despesa e receita<sup>288</sup>; ocorre que, no § 2º, determina-se a impossibilidade de limitação de determinadas espécies de despesas, dentre as quais figura, novamente, as destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

<sup>282</sup> CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 30.

<sup>283</sup> TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 180-181.

<sup>284</sup> Cf. JUSBRASIL. **Responsabilidade Fiscal**: Projeto de Lei Complementar nº 18/99 (Exposição de Motivos). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/responsabilidade-fiscal-projeto-de-lei-complementar-n-18-99-exposicao-de-motivos/781070555>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>285</sup> Cf. CONTI, José Maurício. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo. (Org.). **Direito tributário**. Estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa. 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1077-1093.

<sup>286</sup> Cf. Art. 14.

<sup>287</sup> Cf. Art. 31.

<sup>288</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 445.

No caso, as despesas públicas consideradas obrigatórias decorrem, necessariamente, de expressa previsão constitucional, e abrangem a aplicação de recursos mínimos na educação (art. 212), ou, ainda, na saúde pública (art. 198, §2º); ainda assim, a literatura é expressa: trata-se do que deveria ser o *mínimo*.

Assim, se, por um lado, tem-se por evidente uma maior proteção legal ao gasto público relacionado ao serviço da dívida, conferindo-lhe inegável impositividade (seja por disposições constitucionais, seja por previsões legais, como as acima mencionadas) orçamentária diante de todos os privilégios narrados, os quais resvalam na ausência de questionamentos do quanto e do que se paga pela dívida brasileira, por outro, descortina-se o caráter discricionário que outros tipos de despesas (como as relacionadas às cotizações sociais) ostentam no orçamento, os quais têm de se contentar em serem atendidas *minimamente*. Constata-se aí um ponto a ser mais bem explorado nos capítulos seguintes.

O que desde já se mostra patente é o caráter retórico do artigo sob exame, cuja função se resume, efetivamente, a proteger uma única espécie de gasto: o serviço da dívida pública, de modo a tornar juridicamente impossível contingenciar o seu pagamento, ainda que seja possível limitar gastos sociais para além do mínimo vinculado, o que, segundo Scaff, resulta em injustiça fiscal e no reforço de uma cláusula pétrea orçamentária, ao ser duplamente blindada (i.e., vedação da deliberação parlamentar e do contingenciamento). Pormenorizadamente:

Essa estrutura normativa contém: a) uma exceção ao contingenciamento que, na verdade, refere-se a gastos que não poderiam ser contingenciados; b) uma faculdade normativa para retirada de outras despesas da camisa de força do contingenciamento, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é o segundo aspecto suprarreferido; e c) apenas uma efetiva exceção ao contingenciamento, que é o pagamento do serviço da dívida; única alternativa efetivamente blindada pela Lei de Responsabilidade Fiscal contra qualquer “limitação de empenho ou movimentação financeira”, na forma de seu art. 9º, §2º, terceiro aspecto supramencionado<sup>289</sup>.

Chega-se a falar em dispensa da estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos casos das despesas destinadas ao serviço da dívida<sup>290</sup>, para fins de caracterização de despesa corrente obrigatória de caráter continuado, numa das poucas exceções feitas pela lei observada.

O artigo 30 da lei em observância, por sua vez, exige a submissão por parte do Presidente da República de proposta de lei fixando limites de endividamento federal, não havendo qualquer espécie de projeto de lei neste sentido em tramitação no Senado Federal, ao tempo em que Estados, Distrito Federal e Municípios já se submetem às limitações das

<sup>289</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual** – ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 362.

<sup>290</sup> Cf. Art. 17, §§1º e 6º.

Resoluções n° 40 e 43 do Senado Federal, explicitando novamente a desproporcionalidade das situações vivenciadas pelos entes federados.

Lado outro, exigências como a subsumida do art. 33, §1º, as quais delimitam a margem de livre conformação do negócio jurídico, ultrapassam, para Rafael Antônio Baldo<sup>291</sup>, o mero fetichismo jurídico pelas normas, pois, em verdade, tratam-se de determinações que mais se relacionam ao controle democrático das condições dos limites do endividamento público. Adotada essa perspectiva, como ora se propõe, volta-se a questionar o porquê desse primordial modelo de controle democrático também não se fazer presente na fase da elaboração orçamentária.

Nesta regência jurídica, pode se falar que são três as formas de controle da dívida pública no Brasil: o controle pela negociação dialética, feito pelo Senado Federal, onde são observados os interesses regionais e nacionais; a fiscalização pelo Ministério da Fazenda, empreendida, portanto, pelo governo central; e o controle pelas normas jurídicas, a saber, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como visto.

Independentemente do tipo de controle a ser empreendido, o certo é que há uma protetividade reforçada no que tange o serviço da dívida, o que confere maior segurança aos credores; por consequência:

[...] estes privilégios garantem que tais despesas serão preferenciais, prevalecendo em confronto com outras, que serão derrotadas no concurso orçamentário, ainda que relevantes para outros fins, especialmente sociais e de redução de desigualdades. [...] O fato é que, ainda que reconhecendo a relevância das despesas com o serviço da dívida, não é possível ignorar que há um *tradeoff* entre gastos sociais (programas e políticas) e gasto financeiro (serviço da dívida), que deve ser equacionado pela sociedade, num debate já parcialmente vetado pelas normas de privilégio ora postas.<sup>292</sup>

O déficit democrático acima exposto não carece de consequências, as quais serão melhor observadas no capítulo seguinte, onde se intenta analisar a dívida no plano orçamentário brasileiro.

---

<sup>291</sup> BALDO, Rafael Antonio. O déficit semântico da dívida pública brasileira. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 99.

<sup>292</sup> SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 287.

### 3 A DÍVIDA NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

*Argumentos de necessidade, por mais relevantes que possam ser, não devem prevalecer sobre o império da Constituição. Razões de Estado, ainda que vinculadas a motivos de elevado interesse social, não podem legitimar o desrespeito e a afronta a princípios e valores sobre os quais tem assento o nosso sistema de direito constitucional positivo.*

*(Ministro Sepúlveda Pertence)*

Não basta compreender qual o processo histórico, nem o conceito econômico da dívida pública, ou como ela se instrumentaliza no mercado brasileiro e o quanto demanda anualmente do erário; mais do que isso: entender o orçamento público em sua inteireza demanda maior compreensão e análise acerca do quanto se aloca em cada despesa obrigatória e o porquê, além de perquirir as consequências disto, até porque a peça orçamentária é mais do que documento meramente técnico, revelando as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado que intenta atender aos interesses da sociedade<sup>293</sup>.

Trazer o referido tema ao debate no campo do Direito Financeiro e Orçamentário permitirá analisar se, de fato, a distribuição e a execução do orçamento programado poderiam ser realizadas de uma outra maneira, e de que forma o montante destinado ao pagamento do principal e acessórios da dívida pública (juridicamente impassível de modificação, como já visto) impacta na atuação do Estado nas mais diversas áreas da sociedade, com o propósito de esclarecer se há uma relação direta entre a dívida pública e o subfinanciamento de áreas chaves do desenvolvimento nacional.

Afinal, em um Estado ideal, ou normativo, é certo que a despesa pública não exerce qualquer função, mas, enquanto dado da realidade, importa para o Estado real na proporção em que concretiza, por intermédio das relações jurídicas dela geradas, fins constitucionais, máxime a efetividade de direitos fundamentais, prestações de serviços públicos e outros fins concretos<sup>294</sup>.

Para tanto, o presente capítulo principiará pelo estudo das funções da despesa pública, especialmente quando inserida numa interpretação à luz da Constituição Federal, no sentido de servir de base para o momento seguinte, onde se questiona se o gasto direcionado ao serviço da dívida atinge os compromissos visados, ou se, ao revés, provoca impactos negativos na consecução de direitos fundamentais. O terceiro momento será dedicado ao estudo

<sup>293</sup> ABRAHAM, Marcus. Democracia participativa na elaboração do orçamento público. In: **Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 203.

<sup>294</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 414.

pormenorizado da Constituição financeira, especialmente numa perspectiva elaborada por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto, que identificam no serviço da dívida o ponto de sua inversão.

### 3.1 DA DÍVIDA ENQUANTO DESPESA PÚBLICA

Não há que se falar na efetivação dos objetivos fundamentais arrolados pelo artigo 3º da Constituição Federal<sup>295</sup> e dos direitos fundamentais deles derivados sem um orçamento organizado para tanto; afinal, tem-se neste um instrumento de política fiscal e programação de receitas e despesas a serem auferidas e realizadas pelo ente estatal em determinado período, sem o qual o Estado estará impedido de agir.

De um modo geral, todos os direitos, sejam eles enquadrados como positivos ou negativos, demandam recursos para que sejam concretizados, já que todos têm como pressuposto o fato de que o contribuinte financia um mecanismo eficiente de realização das garantias e direitos sociais.<sup>296</sup>

A máxima também se aplica aos direitos sociais, os quais não podem ser relacionados inteiramente com direitos prestacionais, pois há direitos sociais que não reclamam atuação positiva do Estado, mas, sim, uma omissão, como no caso da liberdade sindical. Seja qual for a forma de viabilizá-lo, o certo é que direitos sociais passaram a integrar o rol de direitos e garantias fundamentais apenas na proclamação da Constituição Federal de 1988, pelo que adquiriram proteção e garantias que, por consequência, exigem do legislador e administrador atos que concedam sua efetividade<sup>297</sup>.

Motivos como estes explicam a máxima importância que é conferida ao Direito Financeiro no Estado contemporâneo, face à contribuição que confere ao bem estar social, ao desenvolvimento econômico e social, à cidadania fiscal e, consecutivamente, a efetivação de direitos fundamentais, dando maior vazão ao conteúdo democrático do sistema jurídico-político<sup>298</sup>. Isto se dá de forma múltipla, considerada a ampla gama de possibilidades de

---

<sup>295</sup> ABRAHAM, Marcus. Democracia participativa na elaboração do orçamento público. *In: Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 200.

<sup>296</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019.

<sup>297</sup> PINHEIRO NETO, Othoniel. *Curso de Direito Constitucional*. Curitiba: Juruá Editora, 2016, p. 500.

<sup>298</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões, p. 61-90. *In: CONTI, José Mauricio (Org.). Dívida pública*. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 88.

realização dos gastos públicos, os quais acompanham a complexidade da estrutura do Estado Democrático de Direito<sup>299</sup>.

Desta forma, entra em perspectiva a alocação orçamentária, visto que por meio dela se alcança a efetivação de direitos coerente com os valores e direitos elencados pela Constituição Federal, na qual o administrador público deve se pautar, aplicando-se a ele os instrumentos e parâmetros para que atinja suas metas e realize sua função<sup>300</sup>. Diz-se até que recursos públicos de boa parte dos países ocidentais, no que se inclui o Brasil, “[...] estão quase que totalmente comprometidos com a prestação de serviços estatais de preservação dos direitos individuais, e não dos sociais”<sup>301</sup>.

Neste quadrante que se fala dos gastos públicos, termo este que é adotado neste trabalho enquanto equivalente de despesa pública, numa equiparação que detém legitimidade, porquanto também utilizada pela própria Constituição Federal, que não realiza distinções entre as terminologias<sup>302</sup>.

Tratam-se de atos que concretizam o próprio fim da atividade financeira do Estado, e que podem ser compreendidos enquanto aplicações de direito público, realizadas por uma autoridade ou ente público, com finalidade de atendimento às necessidades públicas, dentro do espaço conferido por uma autorização legislativa<sup>303</sup>.

A definição, como esperado, é de demasiada importância. Pode-se falar em despesa pública num sentido amplo, envolvendo o conjunto de dispêndios do Estado, como ora se adota, ou em sentido estrito, relativo à despesa como aplicação de certa quantia, em dinheiro, por agente ou autoridade pública competente, mediante autorização legislativa<sup>304</sup>.

Em esforço classificatório, há quem categorize as despesas segundo os efeitos econômicos por elas provocados, mas segue-se o entendimento de que são despiciendas, uma vez que nenhum tipo de despesa é neutro, por derivar de um projeto político, causar efeitos econômicos e, por isso, não poder ser meramente produtiva ou acusada de não contribuir para o rendimento nacional<sup>305</sup>.

---

<sup>299</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 414.

<sup>300</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 69.

<sup>301</sup> MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. Sobre a teoria dos custos dos direitos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 9, n. 2, Rio de Janeiro, 2016, p. 719. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/19270/16219>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>302</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 42-43.

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>304</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 65.

<sup>305</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011.

Isso é importante de ser dito, já que não se está a dizer que a despesa relacionada ao serviço da dívida é improdutiva ou desimportante para o processo de desenvolvimento brasileiro. Na realidade, o efeito mais importante provocado pelas despesas públicas é o efeito social, já que, em tese, incumbe ao Estado redistribuir por meio desta o que arrecadou por intermédio da receita<sup>306</sup>.

Destaca-se a finalidade máxima da despesa pública, que seria a mobilização do Estado para satisfazer as necessidades de uma sociedade por meio dos serviços públicos, sem prejuízo das despesas que, a despeito de não se constituírem em serviço público, produzem efeitos positivos na economia nacional, cumprindo sua função quantitativa e qualitativamente, reforçando a atribuição estatal moderna de distribuir riquezas<sup>307</sup>.

Atenção especial recai na exigência de que a despesa atenda às necessidades públicas, o que, para Héctor B. Villegas<sup>308</sup>, seria pressuposto de legitimidade, e não pressuposto existencial da despesa pública; como resultado, o gasto realizado com recursos públicos que visem objetivos outros que não as necessidades coletivas não deixa de ser “gasto público” unicamente por isto, de maneira que:

[...] qualquer que seja a forma de satisfação utilizado, o conceito está sempre ligado ao de necessidade pública. Isso, com efeito, cumpre o papel de pressupor a legitimidade do gastos públicos, já que sua pré-existência é essencial para que a despesa se materialize justificadamente.<sup>309</sup> [Tradução livre]<sup>310</sup>

Helena Taveira Torres<sup>311</sup>, por sua vez, sinaliza a imprecisão metodológica de se correlacionar diretamente despesa pública com o sentido real, ou material, de necessidades públicas, a exemplo das despesas com segurança pública, defesa do Estado, previdência social ou outros; o equívoco residiria no fato de que se estaria partindo de uma concepção real, isto é, do “plano do ser”, para uma determinação do conteúdo normativo, derivado do “plano do dever ser” da despesa pública.

Neste ponto, cumpre salientar ser inevitável a influência constitucional, que confere logicidade ao estudo da atividade financeira estatal, máxima na realização das despesas

<sup>306</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 85.

<sup>307</sup> VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributário**. 7ª ed. Buenos Aires: Depalma, 2001, p. 31-34.

<sup>308</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>310</sup> Texto original: “*Sin embargo, y cualquiera que sea la forma de satisfacción utilizada, el concepto está siempre ligado al de necesidad pública. Ésta, en efecto, juega el papel de presupuesto de legitimidad del gasto público, puesto que es indispensable su preexistencia para que el gasto se materialice justificadamente.*”

<sup>311</sup> TORRES, Helena Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 415.

públicas, garantindo que o Estado aja na condição de instrumento de efetivação; isto porque é no texto constitucional e no ordenamento jurídico em geral que se espelham as necessidades públicas de uma sociedade, organizadas segundo o momento histórico em que se encontra.

Antes de ser apenas relacionado à faceta arrecadatória, a arrecadação e o gasto público cumprem, desde o princípio, obrigações constitucionais e legais; por tais razões, concepções modernas da atividade financeira do Estado tendem a analisá-las em cotejo com o que regra a Constituição, principalmente no campo dos gastos públicos<sup>312</sup>.

O fenômeno irradiante da constitucionalização das finanças públicas, mormente no âmbito da despesa pública, não se deu ao acaso, já que, com o advento da segunda dimensão de garantias fundamentais e institucionais, o Estado ganhou feição mais ativa na consecução destes mesmos direitos.

São esses os motivos pelos quais a regência constitucional se mostra sempre necessária em cada etapa da atividade financeira do Estado, já que o direito financeiro encontra raízes no direito constitucional<sup>313</sup>. Afinal, ainda que o Estado defina por meio da Constituição as ações que devem ser tomadas, tais intenções permanecem abstratas até o momento em que o orçamento é elaborado, já que é neste onde se concretizam as políticas públicas formuladas<sup>314</sup>.

Para as finalidades perseguidas, sobreleva-se o arcabouço do direito constitucional financeiro, para o qual a própria finalidade da atividade financeira é assegurar a existência empírica da Constituição, responsável por enumerar os interesses que ao Estado incumbe zelar a partir da despesa pública; o exemplo máximo desta constatação reside nas despesas ou mínimos obrigatórios, fixados pela Constituição em favor de gastos atinentes à área social (como a saúde e educação).

Trata-se de ótica que guiará as linhas seguintes deste item, e que se materializa da seguinte forma: preambularmente, uma norma constitucional ilustra determinado direito; em segundo, a norma de direito constitucional financeiro instrumentaliza a sua efetivação, a exemplo da fixação de uma despesa mínima obrigatória; na sequência, uma norma de direito orçamentário substantivo regulará a forma com a qual se dará este gasto por meio de uma norma geral, com a edição de leis orçamentárias<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> CARVALHO, André Castro. Uma teoria de direito constitucional financeiro e direito orçamentário substantivo no Brasil. p. 41-80. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 44.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>314</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edufal, 2011, p. 42.

<sup>315</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 70.

Assim, advém a vinculação entre orçamento e direitos fundamentais que não se observava segundo o paradigma clássico outrora vigente na doutrina orçamentária, cujo enfoque recaía na organização do poder do Estado e na visão erudita de que as leis orçamentárias mais deveriam se centrar nos aspectos formais, como regras de competência e de procedimentos, que deveriam ser a base de todo o ciclo orçamentário (preparação, aprovação, execução, modificação e controle); todos os demais fatores, portanto, gravitariam em torno da figura da lei<sup>316</sup>.

Entretanto, foi o avanço da figura do gasto público que provocou a modificação de algumas premissas, segundo as quais o orçamento se enquadraria enquanto lei de autorização de despesas, ao limitá-las a execução em três vertentes: no domínio temporário, já que as despesas devem ser realizadas em determinado exercício; no nível quantitativo, já que dotações são montantes máximos que podem ser suportados; e, por fim, no campo substantivo, já que à lei também incumbe ser apontado qual gasto deverá ser suprido com o dinheiro público<sup>317</sup>.

Dando seguimento, os aspectos extrajurídicos influenciam sobremaneira a escolha da despesa pública a ser suportada, que é fenômeno eminentemente político, já que inúmeras possibilidades e necessidades dos cidadãos a serem satisfeitas se mostram ao poder público, que deverá selecionar as que entende mais importantes, segundo o projeto político a ser desenvolvido. De todo modo, o certo é que a politização do tema em nada afeta a regulamentação que o direito exerce<sup>318</sup>.

Por essa visão, que desde já é acolhida, não se compreende a ciência jurídica como uma atividade neutra ou puramente descritiva, uma vez que ela própria se desenvolve por uma leitura criativa, valorativa e política de textos jurídicos<sup>319</sup>. Por certo, tais inovações advindas de uma leitura pós-positivista abrangem o Direito Financeiro e Orçamentário, máxime nas escolhas das despesas a serem suportadas, por envolverem necessidades públicas já promovidas pelo texto constitucional.

Chega-se, então, à premissa básica de que é pela despesa pública que o Estado realiza suas mais variadas funções, dentre as quais: prestação de serviços e bens públicos, seja de forma direta, seja por intermédio de órgãos de regulação econômica; distribuição de riquezas, por meio da universalização do acesso ao serviço público, além da criação de políticas públicas

---

<sup>316</sup> CORTI, Horacio G. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. p. 127-185. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 142.

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>318</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edufal, 2011, p. 28.

<sup>319</sup> CORTI, *op. cit.*, p. 131.

específicas para segmentos sociais marginalizados; promoção da estabilização econômica, com a expectativa de acelerar ou reduzir o crescimento econômico, o nível de endividamento, entre outras várias variáveis<sup>320</sup>.

Doutrinariamente, pode-se definir despesa pública a partir de quatro parâmetros: objetivo, isto é, enquanto emprego de recursos ou de patrimônio público segundo lei e autorização orçamentária; subjetivo, como aquela realizada pela Fazenda Pública ou por pessoas legalmente autorizadas; funcional, em que se concebe despesa pública através da decisão política, segundo critérios juridicamente qualificados e prioridades; e finalística, num conceito em que prepondera a destinação dos recursos, pretendendo que haja emprego de verbas segundo interesses públicos, satisfação do bem comum e outros valores constitucionais<sup>321</sup>.

As despesas orçamentárias<sup>322</sup>, por sua vez, também são passíveis de classificação.

Segundo o critério econômico delineado pela Lei n° 4.320/1964, despesas poderão ser correntes ou de capital: (1) despesas correntes abrangem (1.a) despesas de custeio (dotações para manutenção de serviços já existentes, como gasto com pessoal, material de consumo etc., abrangendo, ainda, obras de conservação e adaptação de bens imóveis) e (1.b) transferências correntes (repasses de recursos a entidades de direito público ou privado, com a reserva de que o ente que efetua a transferência não recebe qualquer contrapartida, já que a utilidade é auferida pela entidade destinatária do numerário público – exemplo das contribuições previdenciárias ou subvenções<sup>323</sup>).

No que toca aos juros da dívida pública, a categorização que se aplica é a de despesa corrente, enquanto transferências correntes, pois referem-se à remuneração do capital disponibilizado aos entes federados via operações financeiras, variando segundo uma série de fatores, como taxa interna de juros e câmbio<sup>324</sup>.

De outra banda, (2) despesas de capital incluem (2.a) investimentos (dotação para planejamento e execução de obras, incluindo aquisição de imóveis necessários à realização destas, além de gastos com programas especiais de trabalho, compra de instalações e

---

<sup>320</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: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 914.

<sup>321</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 417.

<sup>322</sup> Distintas das *off-budget expenditures*, a saber, despesas não submetidas ao princípio da legalidade orçamentária, a exemplo das despesas operacionais de empresas estatais, despesas de entidades paraestatais, despesas fiscais e benefícios creditícios (renúncias fiscais). (Cf. GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 75).

<sup>323</sup> ZANCHIM, Kleber Luiz. Capítulo III: Da despesa. p. 65-86. In: CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p. 68-69.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 74-75.

equipamentos previstos pela Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, além de rubricas destinadas à constituição ou aumento de capital de empresas industriais e agrícolas); (2.b) inversões financeiras (presentes em eventos como aquisição pura e simples de imóveis ou de bens de capital já em uso, além de compra de títulos representativos de capital de empresas ou entidades já existentes ou constituição/aumento de capital de entidades ou empresas comerciais ou financeiras); e (2.c) transferências de capital (dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, sem que haja contraprestação direta de bens ou serviços para o ente que realiza a transferência).

Importante classificação se refere à obrigatoriedade de determinadas despesas orçamentárias. Despesas poderão ser (1) obrigatórias, caso o fundamento da obrigatoriedade seja extraído da Constituição e que demandam dotação orçamentária em determinado tipo de despesa, o que não se confunde com as vinculações constitucionais, já que estas apenas visam obrigar o Estado a gastar com qualquer tipo de despesa que tenha por objetivo satisfazer aqueles designados constitucionalmente (a exemplo da saúde e educação); (2) quase-obrigatórias, quando a impositividade deriva de lei, a exemplo do serviço da dívida; ou (3) facultativas, em que não há uma exigência em nenhum dispositivo legal, sendo as despesas candidatas por excelência à limitação de empenho e movimentação financeira<sup>325</sup>.

Segundo o critério normativo, as despesas seriam normas jurídicas gerais e concretas, na medida em que estatuem uma obrigação ou autorização na realização de determinado gasto, impondo ao gestor uma conduta obrigatória ou o autorizando a empregar recurso com determinada finalidade, no que cabe a observação de que, “quanto às normas que estabelecem a abertura de crédito e suplementar e a contratação de operações de crédito, pode-se dizer que ambas têm a mesma natureza, de norma geral e abstrata”<sup>326</sup>, razão pela qual são passíveis de controle de constitucionalidade.

Unindo as pretensões aqui esposadas, Heleno Taveira Torres<sup>327</sup> mostra ser preferível tratar da despesa pública enquanto fato jurídico financeiro e norma jurídica, por ser mais técnico ao valorizar a feição sistêmica e funcional, cujas bases se encontram na Constituição Federal. Enquanto norma jurídica, a despesa pode assumir três modalidades: norma de criação de despesa, estabelecendo órgãos competentes, fins, condições e forma de realização; norma de

---

<sup>325</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 75.

<sup>326</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 55.

<sup>327</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 423.

permissão, que é a função da lei orçamentária, ao autorizá-la; norma de realização financeira, quando da realização propriamente dita das despesas contratadas e realizadas. A fonte jurídica seria a lei material, que prescreve critérios necessários à realização e regulação dos atos de cumprimento.

Enquanto fato jurídico financeiro, importaria a despesa ao tempo da sua materialidade, computada a aplicação concreta dos recursos, tendo natureza de ato administrativo. Por assim ser, elementos como forma, motivação, objeto, finalidade e economicidade são esquadrihados, ao permitirem o controle de legitimidade que se espera. Assim:

Este fato administrativo-financeiro será sempre pressuposto nas normas jurídicas de criação, permissão (autorização orçamentária) ou de contratação (aplicação), como "hipótese de incidência", "motivo" das normas jurídicas individuais e concretas que correspondem ao ato administrativo-financeiro material e formalmente constituído.<sup>328</sup>

Quando situada no panorama orçamentário que lhe é peculiar, a despesa pública não pode ser apartada das noções e implicações jurídicas do tipo do orçamento, isto é, se dentro de uma concepção clássica ou se inserida no que atualmente se designa orçamento-programa.

Dentro da visão clássica, o orçamento seria mero documento de caráter contábil, em que se consignava previsões de receitas e autorizações de despesas para um determinado período financeiro<sup>329</sup>. Trata-se de instrumento que surgiu como forma de controle do Poder Legislativo ao Executivo, e que só veio a adquirir a função de materializar política fiscal e programação de receitas e despesas tempos depois<sup>330</sup>, sendo suas funções mais básicas; contemporaneamente, é certo que a aprovação e a possibilidade de modificação pela via Legislativa permanecem, o que, como já mostrado, não se aplica à dívida pública, o que causa, no mínimo, estranhamento.

O orçamento-programa seria uma evolução, subsequente ao intenso intervencionismo estatal nas atividades econômicas, tornando-o um instrumento fundamental no planejamento e na programação da atividade econômica do governo; à vista disso, a despesa pública e suas consequentes dotações orçamentárias não seriam “ocas”, mas, sim, densas, substanciosas, ao determinarem como e em que despender o montante autorizado, permitindo a avaliação e o

---

<sup>328</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 426.

<sup>329</sup> CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 57-58.

<sup>330</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 51.

controle das ações empenhadas, sobretudo o que toca ao caráter vinculante de determinadas cotizações orçamentárias<sup>331</sup>.

Por estas razões, fala-se que a despesa pública pode ser encarada, ainda, enquanto custo da Constituição dirigente<sup>332</sup>: inerente ao Estado Social e projetado pela Constituição, espera-se que através daquela haja atendimento ao desenvolvimento econômico e social, bem como redução de desigualdades em favor das gerações futuras, dando concreção ao texto constitucional programático.

De outra forma:

Desde sua origem até os dias de hoje, o orçamento público sofreu uma série de inovações técnicas, aproximando-se cada vez mais de um processo de planejamento, chegando agora ao que se chama de orçamento-programa, que é a tradução em dotações ou verbas orçamentárias de um programa anual de governo [...] como consequência dessa evolução e em face do tratamento dado à matéria pela Constituição Federal em vigor, as dotações orçamentárias não são meras autorizações, mas, sim, são vinculadas à execução de determinados projetos ou programas, sendo determinantes para a administração pública<sup>333</sup>.

É assim que, por meio da despesa, o Estado cumpriria a sua função, que justifica a sua existência, de atender às necessidades públicas, custeando direitos por intermédio do orçamento<sup>334</sup>.

A própria legislação brasileira se vale de tal conceito, como se vê no artigo 2º da Lei nº 4.320/64, situando a discriminação de receitas e despesas em função do “programa de trabalho do governo”. Desta forma, a ênfase recairia no *objetivo* do gasto público<sup>335</sup>, o que autoriza a conclusão de que o orçamento cumpre função imprescindível de tornar efetivos os direitos tecidos na Constituição.

Tal compreensão do orçamento enquanto programa, como hoje se entende, em muito se relaciona com a teoria de impositividade orçamentária, segundo demonstra Adilson Abreu Dallari, para quem o orçamento é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas,

---

<sup>331</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. p. 309-327. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 316.

<sup>332</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 418.

<sup>333</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 310.

<sup>334</sup> Cf. IVO, Gabriel “O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária”. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 34, Malheiros editores, São Paulo, 2001, p. 164 a 180.

<sup>335</sup> CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento público: uma visão analítica**, p. 12. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4675/1/tema-2-3o-lugar.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2022.

de programas a serem executados, de maneira tal que as dotações não são meras representações numéricas, mas rubricas de caráter impositivo<sup>336</sup>.

Segundo dispõe essa corrente, garantir a impositividade orçamentária significaria, em versão extrema, obrigar o governo a executar fielmente a programação definida pelo Congresso Nacional, havendo a modificação do modal deônticos das normas que dispõem despesas de permitido para obrigatório<sup>337</sup>, ou, em medida intermediária, exigir que ao menos haja anuência do Congresso para que parte da programação não seja concretizada; em entendimento ainda mais flexível, resultaria em determinar a obrigatoriedade de implementar apenas *parte* do orçamento, garantindo certa margem de escolha ao Executivo<sup>338</sup>.

Neste quadrante, e dentro do que agora interessa, é possível falar desde logo que a natureza jurídica da despesa relativa ao serviço da dívida não é “quase-obrigatória”, como indica a categorização trazida à luz por Emerson Cesar da Silva Gomes, mas verdadeiramente “obrigatória”, uma vez consideradas todas as blindagens constitucionais examinadas no capítulo antecedente em torno desta espécie de gasto público, numa interpretação teleológica do texto constitucional, as quais são ainda reforçadas pelo que consta na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importa destacar a extrema similitude entre as consequências a serem suportadas pelo ente federado ao não cumprir com as despesas reconhecidamente obrigatórias (aplicação de recursos mínimos no ensino, na saúde, pagamento dos precatórios, dentre outras transferências vinculadas) e ao não arcar com o pagamento do serviço da dívida, como o instituto da intervenção (federal ou estadual) em caso de atraso injustificado, além da limitação de empenho. São alguns dos pontos que permitem a conclusão de que se trata, efetivamente, de despesa do tipo obrigatória.

Aliás, a impositividade lhe é tão inerente, que permite a contraposição entre o nível da despesa do serviço da dívida à caracterização (em certa medida) discricionária de gastos públicos relativos aos direitos sociais e à concretização de políticas públicas; basta dizer que, no caso das despesas sociais com educação<sup>339</sup> e saúde<sup>340</sup>, há, na teoria, um mínimo

---

<sup>336</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. p. 309-327. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 325.

<sup>337</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edufal, 2011, p. 85.

<sup>338</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003, p. 6. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56/66>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>339</sup> A exemplo dos arts. 166, §9º, e 198, §2º (operacionalizado pela Lei Complementar nº 141/2012), ambos da CF/88, já com as alterações produzidas pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

<sup>340</sup> A exemplo dos arts. 212 e 212-A, os dois extraídos da CF/88, este último incluído pela E.C. nº 108/2020.

constitucional fixado em percentual, enquadrando-se como despesas vinculadas<sup>341</sup>, que, na prática, passa a ser utilizado como um máximo, já que o que excede é compreendido como despesa de natureza autorizativa, passível de contingenciamento e de outras medidas limitativas.

Ainda no que se direciona ao esforço classificativo, pode-se falar em (1) despesas orçamentárias ordinárias, quando visam atender as necessidades estáveis e permanentes da Administração Pública, sendo por isto mesmo renovadas ano após ano, ou (2) extraordinárias, decorrentes de fatos imprevisíveis, como o caso da calamidade pública, sendo estas as únicas que permitem a instituição de empréstimos compulsórios ou abertura de créditos extraordinários<sup>342</sup>.

Não bastasse isso, no Brasil, a disciplina do gasto público, ou melhor, da decisão de gastar, está sujeita às prescrições constantes de uma diversidade de fontes normativas, incluindo leis, normas gerais de direito financeiro e até mesmo princípios constitucionais da despesa pública<sup>343</sup>. Neste sentido:

O ordenamento dessas despesas, é importante ressaltar, segue um processamento também definido constitucionalmente e que deve ser atendido em cada uma das três esferas do governo. Esse ordenamento no Brasil determina que o orçamento público e por consequência a despesa pública dependem da tríade criada a partir da Constituição de 1988, que envolve o Plano Plurianual de Ações (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e por fim a Lei Orçamentária Anual. Esses três instrumentos orçamentários são peças legais, elaboradas e executadas pelo Poder Executivo e avaliadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, a quem cabe toda a fiscalização sobre o processo orçamentário, nas três esferas federativas<sup>344</sup>.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a responsável por prever dotações, estabelecendo objetivos e metas a serem perseguidas pela unidade orçamentária, ocasião em que também atribui um teto de recursos financeiros para o atingimento de uma finalidade dentro do exercício financeiro. Tais dotações estão escritas na linguagem das classificações orçamentárias, que estabelecem, na forma de mandamentos legais, uma série de condicionantes ao gasto público.

De todo modo, enfatiza-se que a despesa não se vincula exclusivamente às condicionalidades contidas nesta espécie de lei orçamentária, pois há um rol de regras contidas

<sup>341</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 217.

<sup>342</sup> Cf. Art. 148, I, e 167, §3º, ambas da CF.

<sup>343</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 27.

<sup>344</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: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 919.

em outras fontes normativas que disciplina a realização da despesa<sup>345</sup>. Na realidade brasileira, há uma multiplicidade de leis orçamentárias que veiculam diversos tipos de normas, as quais, quando integradas, dão as bases de como o orçamento deverá ser organizado, planejado e executado.

Por exemplo, a execução da despesa é vinculada à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual detém o múnus de orientar a elaboração da LOA, e também é impactada pelo Plano Plurianual (PPA), instrumento que arbitra diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abarcando principalmente programas que envolve despesas que se protraem no tempo. Das leis orçamentárias, é o Plano Plurianual que tem previsão mais voltada para o Estado social, já que é neste onde o Estado formula políticas públicas em todas as áreas em que visa atuar, fixando diretrizes que vinculam todas as esferas dos governos<sup>346</sup>.

Juntamente à LDO, deve ser integrado o Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, as quais se aplicarão ao exercício a que se referirem e aos dois seguintes. Pela LRF, o Anexo em questão ainda deverá se ater aos objetivos da política econômica nacional, de maneira a justificar os resultados pretendidos e a viabilidade alcançada.

Trata-se de peça demasiadamente importante, que conduz ao questionamento levantado por Fernando Facury Scaff<sup>347</sup> sobre o que importa mais: a Constituição Federal ou o Anexo de Metas Fiscais. A indagação é válida na medida em que o Anexo expõe apenas o resultado primário visado, a saber, o número a ser alcançado para o pagamento do serviço da dívida, que se torna fator primordial para a necessidade de limitação de empenho<sup>348</sup>, ou não, das contas públicas.

Deste modo, coloca-se a peça referida em posição de prevalência, havendo quem a considere pedra de toque da integridade orçamentária, que só existiria em caso de atingimento desta meta, o que, para Alexandre Coutinho da Silveira<sup>349</sup>, soa absurdo, na medida em que se fala tão somente de uma meta, algo que se deseja alcançar, sendo dado de caráter indicativo;

---

<sup>345</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 27.

<sup>346</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edufal, 2011, p. 46.

<sup>347</sup> SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>348</sup> Cf. Art. 9º da LRF.

<sup>349</sup> SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 312.

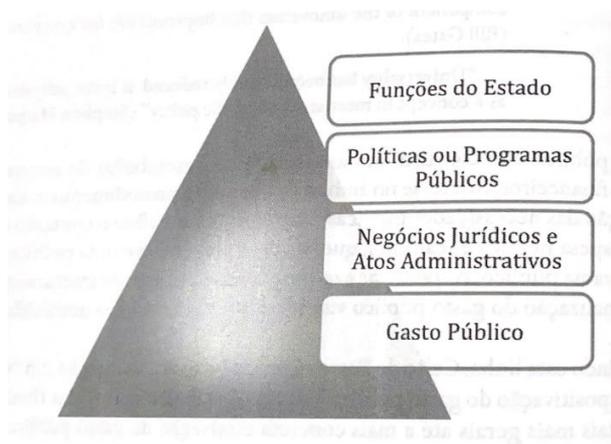
não por outro motivo, a própria LRF estipula que, anexo à LDO, deve haver avaliação do cumprimento das metas, evidenciando a não obrigatoriedade de consecução do valor-referência.

Superada a conceituação e classificação da despesa, tem-se como necessária a explanação acerca do contexto em que o gasto público é realizado, pressupondo que a despesa pública, em si, não constitui ato isolado, estando inserido no âmbito de um amplo procedimento voltado à satisfação das necessidades públicas<sup>350</sup>.

Nesta leitura, trata-se de etapa que vai além do mero atendimento do procedimento legal para realização da despesa pública, de modo que a atividade financeira, quando focada no gasto público, é tomada como uma sucessão de meios e metas, que parte de níveis mais genéricos e abstratos (a saber, dos objetivos a serem perseguidos, fixados pela Constituição Federal) e atinge os individuais e concretos<sup>351</sup>.

Numa tentativa de possibilitar a identificação dos critérios e parâmetros determinantes para que o gasto esteja de acordo com o ordenamento jurídico em geral, Emerson Gomes propõe um esquema que divide o processo de concretização do gasto público em quatro níveis, partindo do mais abstrato ao mais concreto. Significa dizer: o nível mais concreto deve apoiar-se no nível imediatamente mais abstrato:

Figura 1 – Modelo de concretização do gasto público



Fonte: GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 82.

Segundo o modelo, o primeiro nível seria dedicado às funções do Estado, isto é, nos objetivos fundamentais da República, nos direitos fundamentais, nas competências materiais

<sup>350</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 81.

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 82.

dos entes federados e demais entidades; por consequência, seria o nível presente na Constituição Federal e em outros diplomas normativos. O segundo nível, por sua vez, seria direcionado às políticas públicas ou programas de governo que materializam os macroobjetivos e as competências materiais do primeiro nível, podendo ser encontrados nas leis de planejamento orçamentário.

Por seu turno, o terceiro seria o nível dos atos de gestão, onde se inserem atos administrativos e negócios jurídicos, os quais buscam implementar programas e políticas públicas. Por fim, o quarto nível seria o mais concreto, apoiando-se em todos os níveis abstratos acima situados, que seria o nível das despesas públicas e dos demais instrumentos de políticas públicas.

A utilidade do esquema se justificaria na questão da juridicidade de um gasto específico, isto é, não apenas em verificar se o gasto está de acordo com os atos de gestão (terceiro nível), mas também se contribui para o atingimento dos objetivos da política ou do programa (segundo nível) na qual está inserido, os quais espelham os valores do primeiro nível<sup>352</sup>.

Por outro lado, não se pode ignorar a dificuldade de confrontar o gasto público com objetivos fundamentais da República e com os direitos fundamentais, em face do caráter abstrato e vago destes, além da questão de que direitos fundamentais (especialmente os sociais) não são absolutos, pelo que se pode dizer que fatores como restrição orçamentária e equidade dos benefícios do gasto público também devem ser considerados<sup>353</sup>.

O que já pode ser assentado é o caráter dispositivo do gasto público, que não é um fim em si mesmo, mas, sim, um instrumento à disposição do Estado para implementação de políticas públicas ou de outros objetivos fundamentais. Reconhecer essa afirmação também indica a necessidade de observar suas características jurídicas e extrajurídicas, mesmo porque:

É especialmente na etapa de realização da despesa pública que o elemento “jurídico” deve se sobrepor ao “político”. De fato, a execução da despesa pública, mais precisamente, a decisão de gastar, é uma conduta humana, que se sujeita aos limites previstos no Direito, com vistas ao atendimento das necessidades públicas. Num Estado Democrático de Direito, no qual o princípio da legalidade não está restrito às intervenções na liberdade individual, o gasto público não poderia pertencer a um “espaço livre de direito”, nem poderia ser concedida ao gestor público uma margem de discricionariedade excessivamente ampla na alocação dos recursos públicos<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 82-83.

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>354</sup> *Ibid.*, p. 25.

Os aspectos extrajurídicos da despesa pública envolvem a relação entre o Direito Financeiro e diversas outras ciências, a exemplo da ciência das finanças públicas, concebida por Regis Fernandes de Oliveira<sup>355</sup> enquanto disciplina de natureza pré-normativa, já que fornece elementos para a estrutura política financeira do Estado a ser plasmada nas leis orçamentárias.

Da relação entre o gasto público e a ciência econômica, a qual fornece conceitos que aparecem na legislação pertinente, advém a observância da escassez: de maneira simplificada, o debate sobre o orçamento público e a despesa pública envolve alocação de recursos públicos escassos entre fins alternativos, o que deve ser feito, ao menos em tese, com vistas à maximização do bem-estar dos cidadãos<sup>356</sup>.

Isto se dá em face dos efeitos econômicos do gasto público, capazes de influenciar na taxa de crescimento econômica do Estado e de redistribuição de renda, especialmente se direcionado ao custeio de serviços (a exemplo da educação, saúde, habitação subsidiada) destinados às camadas mais pobres de uma sociedade<sup>357</sup>.

Estabelecidas as premissas ora narradas, questiona-se, então, se a dívida enquanto despesa pública atinge as finalidades pretendidas e serve de instrumento para a implementação de direitos fundamentais, máxime os sociais, ou se, na verdade, é utilizada como justificativa para limitá-los, o que se pretende responder no item a seguir.

### 3.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO: RELAÇÃO ENTRE DÍVIDA PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Utilizando os vetores acima construídos, não há como ignorar que os direitos fundamentais, a serem concretizados pelo Estado por meio da efetivação da despesa pública, são afetados pela limitação orçamentária provocada pelo agigantado serviço da dívida, especialmente diante da finitude dos recursos públicos.

Ainda que seja considerado de natureza “quase-obrigatória”, como proposto por Emerson Cesar da Silva Gomes, urge o questionamento: o programa orçamentário brasileiro é majoritariamente voltado para a consecução do interesse público, a partir de despesas em

---

<sup>355</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019.

<sup>356</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 110.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 116.

setores obrigatórios e atinentes aos direitos sociais (como saúde, educação, segurança pública), ou para o custeio do endividamento?

Este é um ponto reputado relevante, uma vez que também reflete o atual estágio de democratização das políticas públicas, ao permitir à nação manifestar, de forma livre, eventual insatisfação com bens e serviços públicos oferecidos, o que pode ser compreendido como um melhor estágio da conscientização da população quanto aos seus direitos de cidadania decorrentes da Constituição de 1988<sup>358</sup>.

Afinal, é justamente na setorização das despesas que se pode vislumbrar até que ponto políticas públicas, entendidas como instrumentos que concretizam direitos fundamentais (máxime os sociais), são privilegiadas ou postas em segundo plano ante o gasto com o endividamento, isto é, se o Estado cumpre as funções esperadas, a saber: alocativa, com a promoção de ajustamentos na alocação de recursos; distributiva, de modo a garantir a distribuição de renda segundo a formulação ideal de Pareto; estabilizadora, mantendo a estabilidade econômica de acordo com os quatro pilares macroeconômicos (elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preço, equilíbrio no balanço de pagamentos e taxa satisfatória de crescimento econômico)<sup>359</sup>.

No plano ideal que se deve ser buscado pelo plano fático, o Estado é, como deve ser, o primeiro garantidor da proteção à dignidade da pessoa humana e aos demais princípios, buscando consolidar a igualdade material e a solidariedade social por intermédio de prestações materiais<sup>360</sup>. Em síntese:

Não se deve descurar, não obstante, do dever de a Administração Pública priorizar políticas públicas assecuratórias do mínimo existencial, por decorrência de sua vinculação direta ao mandado de otimização desse direito fundamental. Tal dever deve orientar a produção legislativa e, em especial, a elaboração das leis orçamentárias, sujeitando-se o Poder Executivo, protagonista na produção de tais normas legais, a um controle menos débil por parte do Poder Judiciário e, nos limites de suas competências, dos próprios Tribunais de Contas<sup>361</sup>.

Entender deste modo significa vincular diretamente o regime jurídico administrativo, ao qual se submete a administração pública, aos comandos constitucionais, superando a

---

<sup>358</sup> ABRAHAM, Marcus. Democracia participativa na elaboração do orçamento público. *In: Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 46.

<sup>359</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 23-27.

<sup>360</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da administração pública ao mínimo existencial. *In: Direito Administrativo e Direitos Fundamentais*. PINTO E NETTO, Luísa Cristina; BITENCOURT NETO, Eurico (Org.). Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 158.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 169.

interpretação formalmente legalista e conferindo máxima aplicabilidade à densidade jurídica constitucional<sup>362</sup>.

Toda a discussão não se restringe ao campo teórico-jurídico, pois a alegação do robusto endividamento brasileiro vem sendo rotineiramente utilizada como justificativa para Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias limitadoras de direitos fundamentais muito bem sedimentados na Carta Constitucional, mas carentes de melhor sorte no plano fático, como será visto.

O que se mostra explícito, notadamente pela análise do arcabouço jurídico protetivo e do funcionamento do sistema da dívida, é a prioridade absoluta dos pagamentos financeiros advindos do endividamento, em detrimento do atendimento das necessidades sociais, a ponto de ser a dívida o grande parâmetro para a organização orçamentária, o que subverte o ideal e o esperado, isto é, que estatísticas da dívida do setor público tão somente sirvam de auxílio para análises dos formuladores de políticas públicas, permitindo a avaliação da sustentabilidade de políticas governamentais<sup>363</sup>.

Não por acaso, restrições orçamentárias abruptas são realizadas para que se mantenha o seu custeio, de maneira que, se, em tese, incumbiria à dívida pública o papel de abrandar crises econômicas e possibilitar a continuidade da prestação de serviços públicos, a realidade brasileira não tem confirmado tal pretensão, constatação esta extraída a partir de um olhar acerca da alocação orçamentária.

Segundo dados oficiais trazidos à tona em plena discussão parlamentar para aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019, 42% do total do orçamento estimado seria destinado ao pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida, restando 58% para ser destinado a múltiplos investimentos<sup>364</sup>, como na saúde, educação e assistência social, ainda sem a dedução dos gastos obrigatórios relacionados ao custeio da máquina pública e a aplicação do teto de gastos, veiculado pela Emenda Constitucional n° 95.

---

<sup>362</sup> FERREIRA, Cícero Alberto Mendes. Os reflexos da constitucionalização do Direito no hodierno paradigma de controle dos atos da administração pública. *In: Direito Administrativo Inovador*. CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (Coord.). Curitiba: Ed. Juruá, 2015, p. 140.

<sup>363</sup> GUIMARÃES, Suzana Ferreira. *Análise do modelo de classificação da dívida no orçamento brasileiro*. Monografia. Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal. Brasília: 2017. p. 15. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542497/TCC\\_Suzana\\_Ferreira\\_Guimaraes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542497/TCC_Suzana_Ferreira_Guimaraes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>364</sup> BRASIL. Senado Federal. **Dívida pública é desafio para o Orçamento do país, dizem parlamentares**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/14/divida-publica-e-desafio-para-orcamento-do-pais-dizem-parlamentares>. Acesso em: 26 jun. 2023.

Como já exposto alhures, o discurso pelo endividamento público não raras vezes é no sentido de ser ele primordial à realização de investimentos necessários ao desenvolvimento nacional e à continuidade dos serviços públicos. Neste sentido:

2. O endividamento público exerce papel fundamental na realização de investimentos necessários ao desenvolvimento do país e na prestação de serviços públicos imprescindíveis para a sociedade.
3. Por outro lado, para que ele se mantenha como instrumento positivo, é essencial que a gestão da dívida pública seja feita de forma eficiente e transparente, de modo a garantir a credibilidade do Estado perante os seus financiadores<sup>365</sup>.

Porém, neste mesmo ano de 2019, e a despeito do montante supracitado, foi reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU), na ocasião da audiência pública ocorrida no Senado Federal<sup>366</sup>, que não houve despesa orçamentária nos orçamentos fiscal e da seguridade social classificadas no grupo de “Despesa – 4 – Investimentos” custeada com recursos advindos do refinanciamento da dívida pública federal, nem da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional<sup>367</sup>.

A LOA de 2020, por sua vez, garantia 45% da fatia do Orçamento do Governo Federal ao custeio das despesas da dívida pública, dos quais 84% seriam pagas com recursos provenientes de novos empréstimos, a saber, recursos de emissões de novos títulos da dívida, método mais comum de pagamento<sup>368</sup>; deste modo, busca-se garantir uma oportunidade de melhora do “perfil do endividamento”, uma vez que possibilita uma reorganização acerca dos

<sup>365</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n° 1321/2021 – Plenário**. Min. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2014820208.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>366</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n° 1084/2018 – Plenário**. Min. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>367</sup> Esse fato permite, no mínimo, uma reflexão acerca do estágio em que se encontram as finanças públicas no Brasil. Explica-se: entende-se por “finanças modernas” um modelo ou resultado obtido a partir da junção de características do modelo intervencionista e do constitucionalismo financeiro, apresentando características como: a) finanças públicas modernas devem ser sustentadas, de modo que déficits públicos e a dívida pública são controlados de forma a manterem a estabilidade; b) o orçamento do Estado comporta uma parcela significativa de despesas com finalidades e melhor afetação de recursos e crescimento econômico, garantindo uma alocação maior com promoção de justiça social e diminuição das desigualdades; c) *despesas correntes são financiadas por receitas correntes, ao tempo em que despesas de capital seriam financiadas pelo endividamento*; d) a atividade financeira do Estado não se limita às administrações públicas, mas também ao setor público empresarial. No caso, o item “c” estaria em evidência, considerada a inexistência de financiamento de investimentos estatais a partir da dívida pública, controvertendo a lógica esperada. (Cf. PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, Antonio; ARCANJO, Manuela (et al). **Economia e finanças públicas**. 5ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2016, p. 39).

<sup>368</sup> BRASIL. Tesouro Nacional. **Por dentro das contas da dívida**. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20d%C3%ADvida%2C%20em,do%20Or%C3%A7amento%20do%20Governo%20Federal..](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20d%C3%ADvida%2C%20em,do%20Or%C3%A7amento%20do%20Governo%20Federal..) Acesso em: 28 jun. 2023.

prazos, taxas de juros e indexadores, mas, em contrapartida, confirma que a dívida total não será diminuída.

Essas despesas podem ser classificadas de acordo com a natureza dos pagamentos, como: despesas com o principal, atualizando monetariamente por algum índice de preço, e despesas com juros. Mantendo como exemplo o ano de 2020, as despesas relacionadas aos juros da dívida interna federal eram na ordem de 32%, ao tempo em que aquelas, referentes ao pagamento do principal, eram de 68%<sup>369</sup>.

Este aumento de gastos com a dívida pública se deu em pleno período pandêmico, crescendo proporcionalmente mais do que todas as demais rubricas orçamentárias<sup>370</sup>, especialmente em face da crise causada pelo Covid-19 e com a consequente diminuição de receita arrecadada. Segundo a relação DPF/PIB, o aumento de 2019 a 2020 (i.e., em um único ano) foi na ordem de 9,9%, e chama atenção o desnível observado em 2020 entre os valores destinados às despesas da dívida pública (R\$ 1,4 trilhão) e às despesas como benefícios previdenciários, auxílios emergenciais e auxílios aos entes federados no combate à pandemia (R\$ 622,5 bi)<sup>371</sup>.

O panorama não apresentou muitas distinções em 2021, já que, segundo a execução orçamentária realizada com base na LOA do referido ano, despesas com amortização e refinanciamento da dívida (19,70%) foram superiores às demais despesas correntes (18,51%), ocupando o valor correspondente a 82% do total previsto pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social<sup>372</sup>.

A situação se manteve na LOA de 2022, direcionando parcela significativa dos recursos ao refinanciamento da dívida pública (R\$ 1,885 trilhão) em detrimento da Seguridade Social (R\$ 1,233 trilhão) e demais despesas, que ficariam somente com a cotização de R\$ 1,501

---

<sup>369</sup> BRASIL. Tesouro Nacional. **Por dentro das contas da dívida**. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20d%C3%ADvida%2C%20em,do%20Or%C3%A7amento%20do%20Governo%20Federal.](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20d%C3%ADvida%2C%20em,do%20Or%C3%A7amento%20do%20Governo%20Federal.). Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>370</sup> FATORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; MULLER, Rafael. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. Associação Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <https://auditoriacidade.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>371</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dívida pública federal passa de R\$ 5 trilhões em 2020**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/divida-publica-federal-passa-de-r-5-trilhoes-em-2020.htm>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>372</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orçamento público – Contas do Presidente da República 2021**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/05-orcamento-publico.html#:~:text=Para%20refinanciar%20a%20d%C3%ADvida%20p%C3%ABblica,R%24%204.161%2C24%20bilh%C3%B5es.> Acesso em: 28 jun. 2023.

trilhão, isto sem computar os impactos orçamentários provocados pelo aumento do valor do Auxílio Brasil<sup>373</sup>.

Para além das relações numéricas, não há como desprezar as razões implícitas da opção pelo endividamento, pois todo o ciclo da atividade financeira é permeado pelo conteúdo político, pela influência elementos sociais, os quais se mostram ainda mais patentes quando relacionadas à escolha da despesa pública<sup>374</sup>.

Isto posto, e à luz do que vem sendo discorrido até então, é certo que o endividamento é uma medida de política fiscal, que dependerá da ideologia de quem está no poder:

[...] se for um governo com tendências mais liberais, será buscada a concretização dos objetivos fundamentais da Constituição através de determinada política econômica – conceito mais amplo do que o de política fiscal –, se for um governo eleito com tendências mais sociais, o perfil do gasto, e do endividamento, será diverso. Em suma, trata-se da conhecida distinção efetuada por Norberto Bobbio entre posições políticas de direita e esquerda, sendo a direita mais preocupada com a liberdade, e a esquerda mais centrada na isonomia. Aqui se insere o debate sobre o orçamento republicano e a liberdade igual, que deve ser perseguida financeiramente, ainda mais em países de forte desigualdade socioeconômica, como o Brasil<sup>375</sup>.

Tem-se aí a justificativa para a impossibilidade de explicar a escolha estatal pela via do endividamento sem que seja perquirido seu impacto no custeio de outras espécies de gastos ditos mais produtivos, isto é, que criam utilidades por meio da atuação do Estado.

Este intento demanda, enquanto premissa epistemológica, uma análise funcional do direito financeiro, sugerida por Benvenuto Grizotti<sup>376</sup>, que afasta o caráter hermético do formalismo jurídico em favor da investigação analítica dos fatores econômicos, políticos e sociais.

Nessa funcionalização do direito financeiro, a dívida pode apresentar papel dúbio: pode ser considerada pilar principal no impulsionamento do desenvolvimento do país e financiamento de investimentos necessários, como pode ser prejudicial aos interesses nacionais, na medida em que solapa o crescimento do país, ao se exaurir no pagamento de juros comprometedores às futuras gerações<sup>377</sup>. O objetivo maior e final seria tornar o direito financeiro

<sup>373</sup> BRASIL. Senado Federal. **Orçamento 2022 chega com déficit de R\$ 49,6 bi**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/10/orcamento-2022-chega-com-deficit-de-r-49-6-bi>. Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>374</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões, p. 61-90. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 69.

<sup>375</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre o Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 353.

<sup>376</sup> Cf. GRIZIOTTI, Benvenuto. L'interpretation fonctionnelle des lois financières. **Revue de Science et de Législation Financières**, n. 1, t. XLII. Paris: LGDJ, 1950, p. 5-26.

<sup>377</sup> BALDO, Rafael Antonio. O déficit semântico da dívida pública brasileira. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 99.

funcional à superação do subdesenvolvimento que é peculiar à realidade brasileira, segundo o projeto consagrado na Constituição da República<sup>378</sup>.

Nesta perspectiva, os juros da dívida pública constituiriam bloqueio ao projeto em comento, por, em última medida, promover transferência massiva de renda de baixo para cima na sociedade brasileira, em favor dos detentores da dívida, sem a contrapartida esperada. Este panorama resulta em apropriação sem precedentes das receitas públicas por parte minoritária de credores, o que se revela um verdadeiro obstáculo à concretização constitucional<sup>379</sup>.

Nesta conjuntura, cita-se a Emenda Constitucional n° 95, promulgada em 15.12.2016, elaborada com o propósito anunciado de conferir equilíbrio às contas públicas por um rígido mecanismo de controle de gastos. Com ela, foram instituídos limites de despesas primárias<sup>380</sup> para todos os órgãos e Poderes da República, que, acaso desrespeitados, provocam no órgão violador diversas consequências sancionatórias, a exemplo da concessão de aumento salarial, contratação de pessoal, e criação de novas despesas. Nem mesmo as despesas relativas à saúde e educação, constitucionalmente protegidas (a exemplo do disposto no art. 212 da Constituição Federal de 1988) e objeto de tratamento diferenciado, ficaram isentas de restrições.

Uma das principais justificativas para a emenda em comento foi que ela serviria de “freio” aos períodos de baixa arrecadação, já que só permitiria o crescimento das despesas à medida que as receitas também se avolumassem. No entanto, nem um eventual aumento de arrecadação significaria um aumento nos investimentos, porque referida emenda também estabeleceu que os gastos do governo devem crescer de acordo com a inflação do ano antecedente.

A relação entre tais medidas constrictivas e a dívida pública não é algo a ser desprezado, sendo pensada, inclusive, por um dos criadores da intitulada “PEC do Teto dos Gastos”, o economista Marcos Mendes, segundo o qual a referida medida constitucional seria imprescindível para que se mantivesse o controle da dívida pública, sem o qual incidiriam graves consequências sobre o crescimento econômico e sobre a inflação<sup>381</sup>.

---

<sup>378</sup> OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. p. 1179-1205. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 1185.

<sup>379</sup> *Ibid.*, p. 1199.

<sup>380</sup> Gastos relacionados à manutenção do Estado e aos serviços públicos prestados à população. Ficaram de fora as despesas não primárias (no caso, as despesas com a dívida e despesas financeiras).

<sup>381</sup> Cf. TOMAZELLI, Idiana. Problema fiscal não está no teto de gastos, diz Marcos Mendes. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,problema-fiscal-nao-esta-no-teto-ele-eo-guia-do-que-precisamos-fazer-diz-marcos-mendes,70002997163>. Acesso em: 26 jun. 2023.

Já a Medida Provisória nº 830/2018 também foi arquitetada e pensada na intenção de manutenção do pagamento do serviço da dívida. Tal medida foi a responsável pela extinção do Fundo Soberano do Brasil, que se tratava de um fundo de investimento estatal destinado a proteger o país de possíveis vulnerabilidades externas, servindo, inclusive, de ferramenta de política econômica<sup>382</sup>.

Instituído em 2008 no intento de suavizar os efeitos de crises econômicas (máxime as internacionais) sobre o país, o Fundo em questão contava com três objetivos principais, a saber: servir de instrumento anticíclico de política fiscal, de forma a garantir um crescimento nacional mais constante e estável; possibilitar uma melhor aplicação de reservas internacionais no país em investimentos de maior risco; e, por fim, ampliar as ações brasileiras no exterior, estimulando maior entrosamento com o MERCOSUL. Representava, portanto, um importante instrumento de soberania e desenvolvimento do país.

Não obstante a importância que o Fundo Soberano do Brasil significava, tendo em vista as funções acima expostas e o fato de que possuía, já no final de 2017, um patrimônio avaliado em aproximadamente R\$ 26 bilhões<sup>383</sup>, a medida em comento esvaziou as reservas financeiras e as destinou para o pagamento da dívida pública federal<sup>384</sup>.

Em 04.09.2018, o plenário da Câmara dos Deputados rejeitou a medida provisória em esboço, o que se tornou irrelevante, já que o objetivo da medida provisória já havia sido alcançado, uma vez que em maio de 2018 o governo já havia vendido as últimas ações do Banco do Brasil que estavam em poder do Fundo<sup>385</sup>.

Como visto, são duas das diversas medidas de natureza financeira e orçamentária coordenadas pela escolha deliberada pelo endividamento, isto porque a dívida pública não é um dado da natureza ou derivado da lógica inerente às escolhas racionais da economia<sup>386</sup>, mas, sim,

---

<sup>382</sup> SIAS, Rodrigo. O Fundo Soberano Brasileiro e suas implicações para a política econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 93-127, p. 96. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10874/1/RB%2030%20O%20Fundo%20Soberano%20Brasileiro%20e%20suas%20Implica%C3%A7%C3%B5es%20para%20a%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B4mica%20PBD.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>383</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão que analisa MP sobre fim do Fundo Soberano ouve hoje ministro da Fazenda**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541791-comissao-que-analisa-mpsobre-fim-do-fundo-soberano-ouve-hoje-ministro-da-fazenda/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>384</sup> Art. 2º Os recursos do extinto FB, pertencentes à União, serão destinados ao pagamento da Dívida Pública Federal. (BRASIL. **Medida Provisória nº 830, de 21 de maio de 2018**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv830.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2023).

<sup>385</sup> Cf. CRISTALDO, Heloísa. Câmara arquiva MP que extingiria Fundo Soberano. **Agência Brasil EBC**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-09/camara-arquiva-mp-que-extinguiriafundo-soberano>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>386</sup>CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. *In*: SICSU, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 109.

resultado de escolhas políticas possíveis em determinado contexto<sup>387</sup>, as quais exigem, cada vez mais, como esperado dentro do modelo de Estado neoliberal, a restrição de recursos orçamentários, a fim de que se alcance superávits primários maiores<sup>388</sup>.

Desborda dos objetivos do presente trabalho propor soluções para o problema que se apresenta. Ainda assim, cumpre anotar as proposições merecedoras de reflexões: 1. Incluir os custos da dívida na política de “responsabilidade fiscal”, o que se faz estabelecendo metas rígidas para gasto com juros e com a rolagem da dívida pública; 2. Incluir as repercussões das taxas de juros sobre o endividamento público entre as condicionantes para a atuação do Banco Central, como parte de seus objetivos, e zelar pela estabilidade da moeda e do sistema financeiro; 3. Inserir tais questões no debate sobre o estatuto institucional do Banco Central, criando mecanismos de responsabilização de seus diretores e com o desenvolvimento de instrumentos que assegurem a transparência almejada.

### 3.3 CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA ÀS AVESSAS: O SERVIÇO DA DÍVIDA ENQUANTO ELEMENTO DE INVERSÃO DA ORDEM DE INTERESSES CONSTITUCIONAIS

Como premissa inicial, tem-se que a Constituição dita total é assim formada pela soma das diversas subconstituições que nela estão presentes, a exemplo da Constituição financeira e a Constituição econômica, esta última também abordada pelo teórico jurídico-financeirista Ricardo Lobo Torres, para quem à referida Constituição incumbiria as funções de regulamentar a economia social de mercado<sup>389</sup>.

Para Heleno Taveira Torres<sup>390</sup>, por sua vez, Constituição Financeira seria uma ordem axiológica constitucional que visa concretizar tanto valores e fins diretos, como na realização da atividade financeira do Estado, quanto indiretos, na proporção em que também objetiva dar

<sup>387</sup> OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. p. 1179-1205. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 1201.

<sup>388</sup> CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edefal, 2011, p. 119.

<sup>389</sup> Cf. TORRES, Ricardo Lobo. **Aspectos constitucionais das contribuições econômicas**. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663905/mod\\_resource/content/1/ASPECTOS%20CONSTITUCIONAIS%20DAS%20CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES%20ECON%C3%94MICAS%20-%20Ricardo%20Lobo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663905/mod_resource/content/1/ASPECTOS%20CONSTITUCIONAIS%20DAS%20CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES%20ECON%C3%94MICAS%20-%20Ricardo%20Lobo.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2023.

<sup>390</sup> TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro**: teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

efetividade às Constituições Econômica, Social ou Político-Federativa. Assim, estaria patente a harmonia que deve existir entre todas as subconstituições.

Se a elaboração e a construção do constitucionalismo contemporâneo se deram ao longo dos tempos, igualmente se pode dizer do que se entende por Constituição financeira. À época do Estado Liberal do século XIX, falava-se em constituições meramente formais, em que todas as regras de direito financeiro eram isoladas das normas constitucionais, possuindo caráter meramente instrumental, de modo que nem sequer orientavam as escolhas públicas<sup>391</sup>.

A constitucionalização das finanças públicas, ainda que no período das Cartas constitucionais meramente formais, veio no período seguinte, prevendo apenas normas que estipulavam o orçamento, a anualidade e competências administrativas na formulação das propostas orçamentárias; a noção material, por sua vez, só seria melhor elaborada na passagem para o Estado Social e, deste, para o Estado Democrático de Direito, momento em que se passou a discutir o diálogo entre as constituições (econômica, tributária, político-federativa e social)<sup>392</sup>.

A partir deste novo paradigma estabelecido, o direito financeiro converteu-se em domínio fundamental do constitucionalismo contemporâneo, tendo por responsabilidade as funções de instituir e aplicar moldes de financiamento do Estado ou da sociedade em geral, sempre em coerência com a Constituição. Face a isto, passou a ser parâmetro de exame obrigatório no controle de constitucionalidades, especialmente no quesito material, relacionado aos fins constitucionais do Estado<sup>393</sup>.

Nesta perspectiva, a Constituição Financeira não se limitaria ao conjunto de regras orçamentais, de despesas ou de receitas públicas, mas equivaleria à própria Constituição do Estado, abrangendo tudo que produzisse repercussão financeira, como competências constitucionais, serviços públicos, políticas públicas, garantias aos direitos sociais e previdenciários ou proteção de direitos e liberdades fundamentais<sup>394</sup>.

O fenômeno do constitucionalismo financeiro também encontra raízes na problemática da dívida pública e dos encargos que lhe são inerentes, associada à dimensão do setor público na economia, o que levou à necessidade de impor restrições às atividades dos governos democráticos, seja por disposições de natureza constitucional, seja por regras e procedimentos orçamentais<sup>395</sup>.

---

<sup>391</sup> TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>395</sup> PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, Antonio; ARCANJO, Manuela (*et al*). **Economia e finanças públicas**. 5ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2016, p. 37.

Não é outra a constatação a que chega Wolfgang Streeck, para quem, a partir de uma ótica histórica, somente nos anos 1990 os governos passaram a se preocupar com o peso crescente do serviço da dívida nos orçamentos, motivo pelo qual credores começaram a duvidar da capacidade de pagamento dos Estados; neste quadrante, foram os Estados Unidos quem tomou a iniciativa de equilibrar o orçamento, sobretudo por meio de cortes nas despesas sociais<sup>396</sup>. Como resultado, “vários países introduziram nas suas Constituições regras relativamente ao equilíbrio do saldo orçamental (estrutural) na sequência da chamada crise das dívidas soberanas”<sup>397</sup>, a tal ponto que até hoje o aspecto do gasto público é que se torna dramático nas finanças públicas<sup>398</sup>.

No panorama atual, a Constituição financeira encarna um projeto da sociedade e da economia, assumindo feição dirigente também por visar à garantia dos direitos das futuras gerações ao articular a organização estatal e as distintas competências/finalidades constitucionais relacionadas às atividades financeiras. Em face disto, são identificados traços que permitem o delineamento do que se chama constitucionalismo financeiro, sendo eles: Estado imperfeito, já que há relevância nos fracassos do Estado e do sistema político; mercado não auto regulado; ênfase no papel do Estado frente à alocação eficiente de recursos; orçamento reduzido, especialmente no que tange às despesas de capital e sociais em geral; regras majoritariamente de natureza constitucional; financiamento por meio de impostos e, principalmente, do endividamento<sup>399</sup>.

Ao fim e ao cabo, o certo é que o direito financeiro converge princípios e regras para realização da Constituição dirigente<sup>400</sup>, que se entende, de forma sucinta, como aquela em que se define objetivos e finalidades não somente para o Estado, mas também para a sociedade, ultrapassando as noções iniciais de que seria tão somente uma Carta voltada para a definição

---

<sup>396</sup>STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018, p. 84.

<sup>397</sup> PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, Antonio; ARCANJO, Manuela (*et al*). **Economia e finanças públicas**. 5ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2016, p. 38.

<sup>398</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 6.

<sup>399</sup> Em tabela própria, Paulo Trigo Pereira, Antonio Afonso, Manuela Arcanjo e José Carlos Gomes Santos elencam os seguintes traços do constitucionalismo financeiro: 1) Estado imperfeito, no sentido de haver relevância nos fracassos do Estado e do sistema político, justificativa pela qual o federalismo político existe como forma de limitação do poder do Executivo; 2) Mercado não auto regulado, ainda que haja captura das entidades reguladoras pelas entidades que deveriam, em tese, ser reguladas; 3) Ênfase no papel do Estado na afetação eficiente de recursos, com vistas à redistribuição generalista; 4) Orçamento relativamente reduzido, com aproximadamente 20 a 30% direcionados às despesas de capital e sociais em geral; 5) Regras majoritariamente de natureza constitucional, a exemplo de isenções e benefícios fiscais; 6) Financiamento através de impostos e endividamento. (Cf. PEREIRA; AFONSO; ARCANJO PEREIRA, *op. cit.*, p. 42).

<sup>400</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 90.

das bases legais estatais. Desta maneira, privilegia-se objetivos como transformação social, distribuição de renda e direcionamento público do processo econômico<sup>401</sup>.

Segundo esta perspectiva:

[...] não basta considerar a Constituição como uma ordem normativa de organização, em que se determinam vinculativamente as competências, formas e processos do exercício de um poder racionalizado e limitado. Para além disso, é necessário relacionar essas “competências”, “formas” e “processos” com determinados fins, pois só assim a Constituição alcançará dignidade material, superando definitivamente as sequelas de descrédito do Estado de Direito formal. Ela deve ser considerada, portanto, como uma ordem fundamental material, que pressupõe uma dimensão constitucional-constituente, mista de ordem e programa de ação. O sentido normativo da Constituição dirigente concebe-se como prospectivamente orientado, abrindo via ao futuro<sup>402</sup>.

Tal construção teórica se deve ao constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho, o qual propugnava que a Constituição só poderia ser definida a partir de sua inserção e função na realidade histórica. Tal entendimento se mostrava sobremaneira oportuno à época, em que se buscava conferir conformação e legitimidade jurídica ao texto constitucional português de 1976<sup>403</sup>, filiado a uma corrente política mais socialista e carregado de conteúdo programático, em especial no que se relacionava aos direitos sociais, sobre os quais as normas programáticas definem metas e finalidades as quais o legislador ordinário deve elevar a um nível adequado de concretização; são normas-programas que devem ser consideradas enquanto direito diretamente aplicável, e não meras recomendações ou preceitos morais<sup>404</sup>.

Canotilho buscou demonstrar a unidade da Constituição e o caráter vinculante das normas constitucionais, com a pretensão de demonstrar a normatividade das normas ditas programáticas. Conceituando-as, tem-se que são normas pelas quais o constituinte traça princípios que devem ser cumpridos pelos órgãos e os programas a serem realizados, com o fito de realizar os fins sociais do Estado<sup>405</sup>, cuja programaticidade não poderia ser desvinculada da tese dos direitos fundamentais, em especial os direitos sociais. Neste ponto, cabe a ressalva de que há direitos sociais carentes de complementação sintática, os quais, sem complementação,

<sup>401</sup> BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

<sup>402</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 99-109.

<sup>403</sup> GUEDES, Néviton. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

<sup>404</sup> KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 144, out./dez. 1999, p. 240.

<sup>405</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998, p. 138.

não passam de meras intenções do constituinte a serem implementadas no futuro, mas que, ainda assim, são normas, sendo estas programáticas<sup>406</sup>.

Não se pode olvidar o caráter dirigente da Constituição Federal brasileira de 1988, nem das normas programáticas nela esposadas, repletas de tamanhas peculiaridades<sup>407</sup> que já se chegou a falar em constitucionalismo-dirigente “à moda brasileira”<sup>408</sup>. Sua feição dirigente foi desenhada tão efusivamente, que também foi reconhecida por Constituição cidadã ou Carta-compromissária, mormente porque, além de instituir o ordenamento político, estruturou o ordenamento econômico e social, colocando em destaque as ditas normas programáticas.

Trata-se de Constituição que não apenas intentava retratar a realidade política vigente à época, mas também de inserir objetivos programáticos que naquela quadra histórica não podiam ser aplicados, mas que submeteriam os futuros governos e a sociedade às suas realizações, com o fito de transformar a realidade social<sup>409</sup>.

Para além do preconizado na Constituição dirigente brasileira, enxerga-se um descompasso entre o Estado-providência brasileiro e o conteúdo das normas programáticas, colocando-as em xeque no que diz respeito à sua efetividade, sendo evidente a disparidade entre o que se preconiza na Constituição dirigente brasileira e a sua Constituição financeira. O serviço da dívida, quando inserido num sistema, seria o ponto de inversão, por apartar os instrumentos financeiros de sua finalidade de implementação dos direitos econômicos e sociais, aproximando-os de objetivos escusos e voltados para parcela minoritária, como argumentado nos capítulos antecedentes.

Considerado o exposto, advém a importância de analisar a Constituição financeira na prática, levando em consideração que a atividade financeira dela depende para se organizar e implementar políticas públicas aptas a efetivarem direitos fundamentais sociais, afinal, a

<sup>406</sup> SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). In: **Revista de Informação Legislativa**, a. 37, n. 147, jul./set. 2000, p. 8. Disponível em: <[<sup>407</sup> Interessante notar que não se pode falar em um modelo único de Constituição dirigente, mas sim em uma Constituição dirigente consoante uma história e temporalidade próprias, do mesmo modo que não se pode aguardar uma única teoria constitucional, senão uma teoria adaptada a cada realidade concreta. Ainda assim, excepciona-se o seguinte: “\[...\] Afora o núcleo universal, capaz de ensejar “a” teoria geral da Constituição, “há um núcleo específico” – que se amolda historicamente e espelha anseios variados em diversos Estados – e que se pode chamar de núcleo de direitos social-fundamentais plasmados em cada texto que atendam ao cumprimento das promessas da modernidade.” \(MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. \*\*Revista de Direitos e Garantias Fundamentais\*\*, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008, p. 101\).](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=As%20normas%20program%C3%A1ticas%20s%C3%A3o%20as,fundamen%2D%20tais%20previstos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.>https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=As%20normas%20program%C3%A1ticas%20s%C3%A3o%20as,fundamen%2D%20tais%20previstos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.></a>>. Acesso em: 13 ago. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 100.

programática dirigente constitucional é efetivada no planejamento da atividade, que tem nas leis orçamentárias os seus principais atos jurídicos<sup>410</sup>.

Fala-se, então, que a eficácia social reduzida dos direitos fundamentais sociais, quando na realidade brasileira, não se justifica pela falta de leis ordinárias, especialmente se observada a ampla gama de normas existentes para o exercício dos direitos sociais, mas, sim, na prestação falha dos serviços sociais básicos pelo Poder Público, que não raro destoa da composição dos gastos nos orçamentos da União, Estados e Municípios<sup>411</sup>.

No que se refere à interligação entre a Constituição total e a Constituição financeira, há quem a observe numa perspectiva otimista, ao aduzir que seria a Constituição de 1988 seria a esperança de solução dos problemas históricos do Direito Financeiro nacional<sup>412</sup>, ao preconizar a harmonia entre a Constituição financeira e a política, econômica e social, mesmo que não ignoradas as tensões existentes entre todas estas subconstituições<sup>413</sup>.

Numa interpretação restritiva – isto é, apenas relacionada ao bloco de normas constitucionais do orçamento, receitas e despesas públicas, e isolada das demais disposições ao longo do texto constitucional que estejam minimamente interligadas à atividade financeira estatal –, porém, o que se enxerga é o descompasso entre essa subconstituição financeira e as demais, não sendo coerente ao Estado Democrático de Direito<sup>414</sup>.

Sucedo que não se observa com clareza os avanços propostos pela Constituição financeira, por vezes interpretada de forma desacoplada do ordenamento jurídico vigente<sup>415</sup>. É justamente sob esta ótica que se fala numa inversão da Constituição dirigente, em que há desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições, segundo a teoria de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto.

<sup>410</sup> CALCIOLARI, Ricardo Pires. Direitos sociais e federalismo: a agonia do orçamento da seguridade social e o crescente endividamento dos entes subnacionais. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 420.

<sup>411</sup> KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 144, out./dez. 1999, p. 242.

<sup>412</sup> CONTI, José Maurício; RODRIGUES, Diogo Luz Cordeiro. O Direito Financeiro e a Constituição de 1988: passado, presente e futuro. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, n. 10, p. 253-282, 2019, p. 269. Disponível em: <[https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-01/2019\\_011%20O%20Direito%20Financeiro%20e%20a%20Constituicao%20de%201988\\_Conti%20J%20M\\_Rodrigues%20D%20L%20C.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/2019_011%20O%20Direito%20Financeiro%20e%20a%20Constituicao%20de%201988_Conti%20J%20M_Rodrigues%20D%20L%20C.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>413</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 7.

<sup>414</sup> TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>415</sup> CONTI, *op. cit.*, p. 280.

Nesse contexto, ao invés de servir de plano organizacional para concretizar as promessas do Estado Social, a Constituição dirigente invertida privilegia a vinculação de toda a política do Estado brasileiro à tutela da renda financeira do capital, garantindo a acumulação de riquezas privadas em prejuízo à atuação pública, dentro do que se confere protagonismo ao elemento da dívida pública<sup>416</sup>.

Numa perspectiva histórica, a Constituição financeira inscrita na Carta constitucional de 1988 foi elaborada na intenção de promover maior controle e equilíbrio dos gastos públicos, áreas ignoradas ao longo dos anos do regime ditatorial; conseqüentemente, houve reestruturação dos órgãos públicos responsáveis pela atividade financeira do Estado, bem como a ampliação da participação do Legislativo na elaboração, aprovação e execução orçamentária, no intento de assim conferi-la maior legitimidade.

Contudo, esse processo se encerra na década de 1990, com a introdução e valorização de valores distintos do Estado Social, a exemplo da privatização e de todo o processo de financeirização pelo qual passava a economia global, esvaziando, assim, determinadas funções estatais<sup>417</sup>. De outra forma:

A partir das últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia do segundo pós-guerra passou a ser contestado, dando início à reação neoliberal e ao desmonte institucional do Sistema de Bretton Woods. Desde então, o paradigma constitucional que sustentara o Estado Social passou a ser frontalmente atacado, trazendo à tona questões que já pareciam superadas – a cisão entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais. Como consequência, a integração estruturante do paradigma dirigente foi substituída por um novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação na fase atual do capitalismo. O que se viu então foi o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o ocaso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente<sup>418</sup>.

Desta feita, há uma reconfiguração prática da função do orçamento estatal, que passa a ser primordialmente formatado para garantir investimentos privados, em detrimento da materialização dos direitos sociais e de promoção dos serviços públicos. Juridicamente, isto é

---

<sup>416</sup> BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra: Impactum Coimbra University Press, 2006. V. 49, p. 57-77, p. 73. Disponível em: <[https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX\\_Artigo2.pdf?ln=pt-pt](https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>417</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Da Constituição dirigente invertida à privatização das finanças públicas no Brasil**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/da-constituicao-dirigente-invertida-a-privatizacao-das-financas-publicas-no-brasil/>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>418</sup> BERCOVICI; MASSONETTO, *op. cit.*, p. 59-60.

feito a partir da blindagem da Constituição financeira, e, em contrapartida, sufocamento da Constituição econômica, como explicado por Bercovici e Massonetto.

Para Gilberto Bercovici, as Constituições do século XX já buscavam a configuração política do econômico pelo Estado, de maneira que a característica primordial e inovadora da Constituição Econômica vigente seria a de justamente garantir uma previsão de ordem econômica programática, diretiva<sup>419</sup>.

Sucedo que a ordem econômica e intervencionista exposta na Constituição dirigente de 1988 se encontra apartada de seus instrumentos financeiros, sem relação com objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. O resultado, como se espera, seria uma Constituição financeira “neutra”, sem estar compromissada com as demais Constituições integrantes da Constituição total.

Ao fim e ao cabo, a Constituição financeira deixa de ser um instrumento viabilizador da concreção constitucional, para se tornar parte de um problema já familiar à tradição brasileira, em que o problema não se encontra na Constituição em si, já repleta de boas intenções, mas, sim, em como é interpretada e aplicada<sup>420</sup>.

Dentro do que os autores supracitados estipulam, a supervalorização da Constituição financeira em detrimento da Econômica e Social também pode ser nitidamente enxergada nas disposições constitucionais relativas ao serviço da dívida, haja vista o grau protetivo que lhe é conferido constitucionalmente, contrastando com a proteção deficiente que é conferida a outros tipos de despesas mais relacionados aos direitos sociais, como exaustivamente observado ao longo deste trabalho.

Tais distorções levam à conclusão de que a despesa relacionada ao serviço da dívida, tal como se acha no sistema orçamentário brasileiro e segundo as compreensões classificativa trazidas alhures, atrasa a concretização e ampliação de direitos fundamentais, especialmente os que demandam maior gasto público<sup>421</sup>. De outra forma, o que se verifica é um quadro permanente de endividamento das unidades federativas, sempre imersas em situações

---

<sup>419</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022.

<sup>420</sup> BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

<sup>421</sup> ABRAHAM, MARCUS. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimento Público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

preocupantes inerentes à capacidade real de pagamento, o que, por derradeiro, acaba por acentuar os custos de uma dívida remitente<sup>422 423</sup>.

Nesta conjuntura, a realidade destoa do que entende Regis Fernandes de Oliveira, para o qual a obtenção de empréstimo relativo à dívida governamental significaria unicamente perseguição às finalidades públicas, geralmente praticada em situações de urgência em face da carência da população<sup>424</sup>.

Em verdade, o plano fático demonstra justamente o oposto: a subordinação do interesse de todos, plasmado em normas constitucionais, em proveito do interesse de um grupo de credores, elegendo a supremacia do interesse destes sobre o interesse público<sup>425</sup>, numa clara deturpação do que originalmente se espera da dívida pública e dos objetivos da Constituição financeira.

Por fim, não é outra a conclusão que se chega ao término da exposição realizada, senão a de que o endividamento foi, é e permanecerá sendo um dos instrumentos de transferência de recursos que, se eventualmente traz alguma vantagem imediata, em médio e longo prazos, oferece resultados desastrosos<sup>426</sup>.

---

<sup>422</sup> JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões, p. 61-90. In: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 87.

<sup>423</sup> Quando se fala no agravamento dos custos, diz-se: “Quando os encargos com a dívida se tornam insustentáveis, aqueles que nos podem emprestar dinheiro vão considerando maior o risco de não pagamento e, por isso, fazem aumentar o prêmio de risco que está incorporado no juro que nos cobram, fazendo ainda agravar a nossa situação, já de si débil.” (PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: Dívida pública e défice democrático**. Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012, p. 24-25).

<sup>424</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019, p. 851.

<sup>425</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre o Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 364.

<sup>426</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 863.

## CONCLUSÃO

Longe de esgotar a temática abordada, chegam-se às considerações finais, as quais tampouco pretendem encerrar o debate necessário e atual acerca do fenômeno do endividamento. Sendo uma manifestação influenciada por questões políticas e econômicas, é natural que a dívida pública acompanhe as variações do mercado, inconstante por natureza.

Assumir essa transitoriedade não implica, por outro lado, admitir a inexistência de lugares comuns; pelo contrário: mostra-se urgente erigir conceitos, explicar contextos e refletir sobre o papel que se espera de uma dívida nacional, suportada por uma sociedade que anseia por melhorias em troca de uma despesa protraída por gerações.

O primeiro destes conceitos construídos foi, justamente, a definição do que se entende por dívida, afinal, não se trata de instrumento pouco utilizado, nem questão de pouca monta. Tem-se uma instituição quase tão antiga quanto o próprio Estado, que em séculos passados permitiu a independência brasileira e, ao longo da trajetória histórica, passou por uma série de remodelações, tanto no que dizia respeito ao processo de captação de recursos, como aos efeitos provocados.

Falou-se numa dívida que, no século passado, permitiu o alcance de grandes feitos, como: a promoção da industrialização, na era Vargas; o desenvolvimento urbanístico e a abertura do Brasil ao mercado financeiro internacional, na década de Kubitschek; a importação de boas práticas nas contas públicas preconizadas por instituições multilaterais, as quais ganhavam protagonismo no cenário externo, a exemplo do FMI e Banco Mundial; o custeio do milagre econômico brasileiro, em curso no período ditatorial.

Como esperado de qualquer opção política, os ganhos vieram acompanhados dos ônus, que pouco a pouco superavam o otimismo inicial. Falou-se no aumento da dependência brasileira pelos recursos externos, que já chamavam atenção na década de 1960 em face dos índices elevados da dívida externa, e que contou com a chancela jurídica, no que foi citada a Lei nº 4.131 e as Resoluções editadas pelo Banco Central à época, que mais guarneciam empresas estrangeiras atuantes no Brasil.

Também foi abordada a deterioração do balanço brasileiro de pagamentos, das constantes reestruturações da dívida externa brasileira e da dificuldade do país em se adaptar às políticas fiscais e monetárias recomendadas, cuja soma de fatores redundou na declaração de moratória do governo brasileiro quase no final do século passado, explicitando, por suas próprias razões, a crise da dívida que apenas se avolumava.

Justificou-se, assim, o que se quis dizer com “transmutação do perfil da dívida”, tendo esta deixado de ser majoritariamente externa para assumir feição interna, o que foi explicado a partir de uma narrativa econômica e jurídica: economicamente, o manejo da dívida passou a ser assunto do Ministério da Fazenda, foram emitidos diversos títulos de perfis diferentes e, sobretudo, erigiu-se um mercado de capitais especialmente voltado para o financiamento do Estado, por meio de uma dívida interna pulverizada; juridicamente, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2002, que tornou o Banco Central impedido de emitir títulos, além da repactuação dos débitos advindos da assunção de dívidas dos Estados e estatais por parte da União, impactando sobremaneira a dívida pública enquanto questão federativa.

O esboço histórico apresentou as bases para o segundo momento do primeiro capítulo, em que se esclareceu o porquê de se falar, hoje, em estado endividado, não como substituição do estado fiscal, já que não há como negar o alcance significativo de recursos a partir da tributação, mas como um Estado que tem predileção pela substituição das receitas fiscais por dívidas, numa relação explicada por Wolfgang Streeck: a sobrecarga das tarefas conferidas ao poder público, somada à estagnação das receitas provenientes de impostos (por razões extrínsecas aos objetivos deste trabalho), resultando na intensificação da arrecadação via empréstimos públicos e numa situação de crise.

O óbvio do encadeamento supracitado traz consigo razões e consequências implícitas, sendo este o grande contributo de Streeck: evidenciá-las. Neste trilhar, concluiu-se que o estado endividado não se materializou por acaso, mas encontrou nascedouro numa movimentação política, responsável por instituir o discurso falseado de que o que corrói as contas públicas são os excessos das demandas democráticas, incapazes de serem sustentadas, quando, em verdade, prioriza medidas que privilegiam parcela mais favorecida da sociedade, que usa da dívida enquanto estratégia lucrativa e de poder.

No plano pragmático, essa sistemática situa o estado endividado em rota de colisão com o próprio estado social, levando a crer que direitos sociais são disruptivos, incapazes de serem conciliados com o desenvolvimento econômico, o qual demanda uma política superavitária das contas públicas.

As definições supracitadas auxiliaram o processo de entendimento do que é, efetivamente, a dívida pública brasileira, no momento final do primeiro capítulo: é, afinal, uma dívida questionável a partir das perspectivas de legitimidade e legalidade, conforme aferido em sucessivas investigações realizadas em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) ou até de Comissões mistas no âmbito do Congresso, as quais foram narradas.

Em verdade, estabeleceu-se que não há que se falar em “uma dívida”, mas uma série de dívidas roladas, que, no âmbito externo (posteriormente convoladas para dívida interna, como demonstrou-se), foram majoritariamente contratadas no período de maior déficit democrático da história brasileira (isto é, ditadura militar), ao largo das exigências constitucionais e legais que deviam ter sido observadas, e que não resistiria a uma análise quanto à normatividade aplicada à época, por violar o preceito mais básico que sempre se espera de uma despesa: o interesse público.

Passou-se, então, à conceituação do que é um sistema da dívida, que ficou estabelecido enquanto sistemática em que a dívida não apenas figura como um instrumento da economia nacional ou mundial, mas como ponto chave da esfera pública, alçada ao posto de linha mestra de uma política econômica nacional e financeirizada, o que ocorreria por múltiplas razões e por diversos meios, dentre os quais o direito.

O ponto nodal da dissertação foi o de, justamente, demonstrar este ponto: a intrínseca relação entre o que se conceitua como dívida pública na perspectiva jurídica, e as fartas proteções legais que lhe são conferidas, a ponto de torná-la, segundo dizeres de Fernando Facury Scaff, “cláusula pétrea reforçada”, isenta de controle democrático (na medida em que não é passível de discussão parlamentar), órfã de limitação (quando no plano federal, por inexistir legislação neste sentido, ao alvedrio da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal) e impassível de limitação de empenho, sem que se possa esquecer das problemáticas que a dívida traz consigo no plano federativo.

Assim, fincou-se que a dívida, em si, é a representação da expansão do capital financeirizado, dentro do qual se inclui a dívida pública, num processo que contou com a guarida jurídica do Estado e que resvalou no plano orçamentário.

O terceiro e último capítulo caminhou no sentido de demonstrar que a dívida é também privilegiada na perspectiva das leis orçamentárias, ao usufruir de parcela considerável dos recursos públicos sem conferir real contrapartida, demarcando que há uma relação direta entre a dívida pública e o subfinanciamento de áreas chaves do desenvolvimento nacional que, efetivamente, dariam concretude ao texto constitucional.

Quando sob a perspectiva da despesa pública, foi citada a dificuldade em associar a dívida pública com as finalidades que comumente se espera dos gastos públicos, a saber: ser elemento viabilizador de uma atuação estatal comprometida com os direitos fundamentais, máxime os sociais, como no caso da prestação de serviços públicos; promover o processo de

desenvolvimento brasileiro; materializar o custo de uma Constituição dirigente, dando vazão às normas programáticas.

O exemplo mais básico e elucidativo neste sentido foi a inegável impositividade da despesa relacionada ao serviço da dívida quando cotejada com despesas sociais atinentes à educação e saúde, sendo estas últimas passíveis de limitação de empenho no que exceder o mínimo constitucional fixado em percentual, numa evidente inversão dos objetivos constitucionais.

Indicados os valores expressivos que a dívida ocupa nas leis orçamentárias, não se deixou de citar a utilização da dívida enquanto discurso legitimador de medidas como o Teto de Gastos, juridicamente representado pela Emenda Constitucional nº 95, e esvaziamento do Fundo Soberano do Brasil, o que leva a uma evidente contradição do que se espera do endividamento, especialmente como preconizado pela doutrina financeira e orçamentária: a dívida enquanto aparato de manutenção dos serviços mais básicos do Estado, quando este carece de financiamento suficiente.

Os motivos acima são apenas partes de um problema, e exemplificam o que se quis dizer com inversão da ordem de interesses constitucionais provocada pela própria dívida: esta é a responsável por desarticular a Constituição Financeira das demais subconstituições, tornando-a neutra, blindada e descompromissada com o que rege a Constituição dita total. No plano pragmático, isso se revela na medida em que o quadro permanente de endividamento passa a não mais tolher, mas, sim, justificar medidas prejudiciais à atuação pública.

Ainda assim, a identificação de todas as problemáticas narradas até então não permite a apresentação de qualquer solução, o que não se intenta; em verdade, só eleva o grau de complexidade que é atribuído ao fenômeno do endividamento. Do mesmo modo, seria falsa a conclusão de que a dívida é um instrumento por si só negativo, quando o que realmente interessa são as condições em que a dívida é contratada, bem como a utilização que dela será feita.

Tratam-se de questões que são inescapáveis a um Estado que deve buscar, de forma incessante, a efetividade das necessidades plasmadas na Constituição Federal, e a uma sociedade desejante de melhorias, mas que paga por gerações uma dívida que não se sabe bem a quem (ou a o quê) serve, e são questões para as quais a presente dissertação espera ter verdadeiramente contribuído com as reflexões ora colocadas à prova.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Democracia participativa na elaboração do orçamento público. *In: Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ABRAHAM, MARCUS. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimento Público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 29 jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes de. A contrarreforma da previdência e o desmonte do sistema de proteção social brasileiro. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, ago./2019. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/1126.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ALVES, Pâmela Karoline Lins; OLIVEIRA, Letícia A. Martins de. **O sistema da dívida pública e seus impactos na política de saúde brasileira**. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/anaisseminariofncps/article/download/3981/2816>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ANJOS, Eduardo Belarmino Ribeiro dos. Pressupostos conceituais do Estado Empreendedor na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 289-322, mai. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19260/17759>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **CPI da dívida pública: análise preliminar n° 4**. p. 2. Disponível em: < <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Analise-Preliminar/n-4-Relatorio-CPI-de-1983.pdf> >. Acesso em: 02 abr. 2023.

ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Governo troca dívida externa por interna: bom negócio?** Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/governo-troca-divida-externa-internanegocio/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

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

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Ed. RT, 1973.

BALDO, Rafael Antonio. O déficit semântico da dívida pública brasileira. *In: CONTI, José Mauricio (Org.)*. **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Da Constituição dirigente invertida à privatização das finanças públicas no Brasil**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/da-constituicao-dirigente-invertida-a-privatizacao-das-financas-publicas-no-brasil/>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra: Impactum Coimbra University Press, 2006. V. 49, p. 57-77.

BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da administração pública ao mínimo existencial. *In: Direito Administrativo e Direitos Fundamentais*. PINTO E NETTO, Luísa Cristina; BITENCOURT NETO, Eurico (Org.). Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

BRANCHER, Pedro Taxi Leal. Resenha crítica: Streeck, Wolfgang. How will capitalismo end: essays on a failing system. Londres: Verso, 2016. **Revista Conjuntura Global**, v. 6, n. 3, set./dez. 2017.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Copom mantém a taxa Selic em 13,75% a.a.** Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17920/nota>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dívida líquida do setor público**. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4505-divida-liquida-do-setor-publico--pib---total---banco-central>. Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL. Banco Central. **História da SUMOC**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2FHistoria%2FSumoc%2FhistoriaSumoc.asp>>. Acesso em 28 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão que analisa MP sobre fim do Fundo Soberano ouve hoje ministro da Fazenda**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541791-comissao-que-analisa-mpsobre-fim-do-fundo-soberano-ouve-hoje-ministro-da-fazenda/>. Acesso em: 26 jun. de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1985, 3 de setembro). Projeto de Resolução nº 338, de 1985, da CPI da Dívida. Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. **Diário do Congresso Nacional (Seção 1 – Suplemento 1)**. Recuperado em 05 de dezembro de 2012, de <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública brasileira**. Relator: Deputado Félix Mendonça. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Complementar nº 93/2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a sustentabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2260147&filenome=PLP%2093/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2260147&filenome=PLP%2093/2023). Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Arcabouço fiscal**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/wp-content/uploads/2023/04/Apresentacao-Arcabouco-Fiscal.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Dívida pública federal atinge R\$ 6 trilhões no mês de abril, aponta Tesouro**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/divida-publica-federal-atinge-r-6-trilhoes-no-mes-de-abril-aponta-tesouro>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Dívida externa brasileira: constitucionalidade e legalidade**. Exposição do Procurador-Geral da Fazenda Nacional Cid Heráclito de Queiroz. Brasília: Imprensa Nacional, 1989.

BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado Federal (Atas das comissões)**, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. 1987. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5\\_Comissao\\_Do\\_Sistema\\_Tributario,\\_Orçamento\\_E\\_Financas.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5_Comissao_Do_Sistema_Tributario,_Orçamento_E_Financas.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Dívida pública é desafio para o Orçamento do país, dizem parlamentares**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/14/divida-publica-e-desafio-para-orcamento-do-pais-dizem-parlamentares>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento 2022 chega com déficit de R\$ 49,6 bi**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/10/orcamento-2022-chega-com-deficit-de-r-49-6-bi>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Presidente do BC nega viés político e defende taxa básica de juros**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/25/presidente-do-bc-nega-vies-politico-na-definicao-da-taxa-de-juros#:~:text=Isso%20porque%20desde%20agosto%20de,previs%C3%A3o%20de%20crescimento%20da%20infla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório parcial, rel. Sen. Severo Gomes**. Comissão Mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioSeveroGomes.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Relatório da IFI destaca crescimento econômico e faz alerta sobre dívida pública**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/18/relatorio-da-ifi-destaca-crescimento-economico-e-faz-alerta-sobre-divida-publica>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final (Agosto de 1989)**. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioFHC.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Emissões diretas da Dívida Pública Federal interna – DPMFi**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/emissoes-diretas-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Mercado secundário**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/mercado-interno/mercado-secundario>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Por dentro das contas da dívida**. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20d%C3%ADvida%2C%20em,do%20Or%C3%A7amento%20do%20Governo%20Federal.](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32745#:~:text=As%20despesas%20da%20d%C3%ADvida%2C%20em,do%20Or%C3%A7amento%20do%20Governo%20Federal.) Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1321/2021 – Plenário**. Min. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2014820208.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1084/2018 – Plenário**. Min. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1084%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dívida pública federal passa de R\$ 5 trilhões em 2020**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/divida-publica-federal-passa-de-r-5-trilhoes-em-2020.htm>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Endividamento público: um desafio do mundo pós-pandêmico**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/endividamento-publico-um-desafio-do-mundo-pos-pandemico.htm>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orçamento público – Contas do Presidente da República 2021**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/05-orcamento-publico.html#:~:text=Para%20refinanciar%20a%20d%C3%ADvida%20p%C3%ABblica,R%24%204.161%2C24%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRESER-PEREIRA, Luiz Carlos. Por que o sistema financeiro tornou-se tão poderoso? **Jornal dos Economistas**, mar./2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2016/315-Poder-sistema-financeiro-J-Economista.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRUNO, Miguel; DE PAULA, Luiz Fernando. Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil. **Revista Princípios, Economia**, ed. 151, dez./2017. Disponível em: <http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/financeirizacao-coalizacao-de-interesses-e-taxa-de-juros-no-brasil-2017-principios.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

BUFFON, Marciano; BASSANI, Mateus. Benefícios fiscais: uma abordagem à luz da cidadania fiscal e da legitimação constitucional da extrafiscalidade. **Revista Ajuris**, v. 40, n. 130, 2013. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/298/233>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CAFFE, Ricardo; BRUNO, Miguel. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, p. 1025-1062, dez. 2017.

CALABREZ, Felipe; LOUREIRO, Maria Rita. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: o caso da Secretaria do Tesouro Nacional. p. 1-18. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, e002, 2020.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Direitos sociais e federalismo: a agonia do orçamento da seguridade social e o crescente endividamento dos entes subnacionais. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANUTO, Otaviano. **Dívida pública como legado da pandemia**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/divida-publica-como-legado-da-pandemia/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

CARVALHO, André Castro. Uma teoria de direito constitucional financeiro e direito orçamentário substantivo no Brasil. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 41-80.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. *In*: SICSU, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 99-110.

CATARINO, João Ricardo. **Finanças públicas e direito financeiro**. Coimbra: Almedina, 2012.

CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006.

CONTI, José Maurício. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo. (Org.). **Direito tributário**. Estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa. 1ed.São Paulo: Quartier Latin, 2003.

CONTI, José Mauricio; RODRIGUES, Diogo Luz Cordeiro. O Direito Financeiro e a Constituição de 1988: passado, presente e futuro. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, n. 10, p. 253-282, 2019.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento público: uma visão analítica**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4675/1/tema-2-3o-lugar.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

CORTI, Horacio G. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 127-185.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009, p. 81-100.

CHESNAI, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2005.

CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; JUNIOR, Ailton Cassettari. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. *In*: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 15-43.

CORDOVIL, Vitor Silva. **A evolução da dívida pública brasileira: uma análise do período compreendido entre 1964-2008**. 2013. 61f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

CRISTALDO, Heloísa. Câmara arquiva MP que extinguiria Fundo Soberano. **Agência Brasil EBC**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-09/camara-arquiva-mp-que-extinguiriafundo-soberano>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. p. 309-327. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

DANTAS, Fabrício. **Direito financeiro estratégico**. São Paulo: D'Plácido, 2022, p. 291.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DICIONÁRIO FINANCEIRO. **Balço de pagamentos**. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/balanco-depagamentos/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

FARIA, Rodrigo Oliveira. Reflexões 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.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: Experiências e métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013.

FATORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; MULLER, Rafael. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. Associação Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

FERREIRA, Cícero Alberto Mendes. Os reflexos da constitucionalização do Direito no hodierno paradigma de controle dos atos da administração pública. *In*: **Direito Administrativo Inovador**. CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (Coord.). Curitiba: Ed. Juruá, 2015.

FONROUGE, Carlos M. G. **Derecho financiero**. 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1977.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

FOSTER, John B.; HOLLEMAN, Hannah. La élite del poder financiero. *In*: **Monthly review**, New York, Monthly Review Foundation, 62(1):1-19, set. 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes temáticos: “dívida externa”**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>. Acesso em: 10 dez. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

GRIZIOTTI, Benvenuto. L'interpretation fonctionnelle des lois financières. **Revue de Science et de Législation Financières**, n. 1, t. XLII. Paris: LGDJ, 1950.

GUEDES, Néviton. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GUIMARÃES, Suzana Ferreira. **Análise do modelo de classificação da dívida no orçamento brasileiro**. Monografia. Instituto Legislativo Brasileiro/Senado Federal. Brasília: 2017.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalismo**. New York: Oxford University Press Inc., 2005.

HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). *In*: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Dilemas da dívida**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad, 2002. n. 4, p. 41-70.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019.

IVO, Gabriel “O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária”. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 34, Malheiros editores, São Paulo, 2001.

JÈZE, Gaston. **Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française**. 6ª ed. Paris: Marcel Giard, 1922.

JUCÁ, Francisco Pedro. Dívida pública: algumas reflexões. *In*: CONTI, José Mauricio (Org.). **Dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2018.

JUSBRASIL. **Responsabilidade Fiscal**: Projeto de Lei Complementar nº 18/99 (Exposição de Motivos). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/responsabilidade-fiscal-projeto-de-lei-complementar-n-18-99-exposicao-de-motivos/781070555>. Acesso em: 20 jun. 2023.

KLIASS, Paulo. **Despesa com juros não tem teto**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/politica-monetaria/despesa-com-juros-nao-tem-teto-por-paulo-kliass/>. Acesso em: 21 abr. 2023.

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 144, out./dez. 1999.

KRIPPNER, Greta R. **Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=-K4ktKx20w4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=true](https://books.google.com.br/books?id=-K4ktKx20w4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true). Acesso em: 10 fev. 2023.

LA SALVIA JUNIOR, Aldo. **Mercado aberto**: um estudo da implantação e funcionamento no caso brasileiro. Monografia (Mestrado), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1988.

LEISTER, Mauricio Dias. **O Banco Central deveria emitir títulos públicos?** Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto26/68#:~:text=%C3%89%20prefer%C3%ADvel%20que%20o%20BC,para%20condu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20monet%C3%A1ria>. Acesso em: 26 abr. 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003.

LIMA NETO, Manoel Cavalcante de; MELLO, Marcílio Barenco Corrêa. A importância dos tributos e da dívida pública no papel do Estado contemporâneo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 30, n. 11, p. 329-345, set./dez. 2021.

LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação [Mestrado em Direito] – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública**. São Paulo: Ed. Blucher, 2017.

LOPES, João Gabriel Pimentel. **Auditoria da dívida pública sob a dimensão do direito à memória e à verdade: contribuições a partir da – e para a – ADPF n 59**. 2013. 81f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – UnB, Brasília, 2013.

MACHADO, Victor Hugo Alves; THIAGO, Guilherme Rosa. Dívida odiosa: o endividamento baseado na violação de direitos humanos durante o regime militar brasileiro. **Informativo Acadêmico Voz Acadêmica**, p. 9-13. p. 10. Disponível em: [https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Voz\\_final2.pdf](https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Voz_final2.pdf). Acesso em: 03 abr. 2023.

MARSHALL, Andrew Gavin. **Bank crimes pay: under the thumb of the global financial mafocracy**. Truthout. Disponível em: <https://truthout.org/articles/bank-crimes-pay-under-the-thumb-of-the-global-financial-mafocracy/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

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.

MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. Sobre a teoria dos custos dos direitos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 9, n. 2, Rio de Janeiro, 2016, p. 695-722.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTOS, Oswaldo Alves de. Legalidade e legitimidade da despesa pública. p. 28-31. *In: Revista do Serviço Público*, 43 (4), 1986.

MAZZA, Willame Parente. O Estado endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. *In: CONTI, José Mauricio (Org.). Dívida pública*. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 389-418.

MILANI, Carlos R. S. *et al.* **Atlas da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

NABAIS, José Casalta. **Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663922/mod\\_resource/content/1/Casalta%20-%20estado%20fiscal.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663922/mod_resource/content/1/Casalta%20-%20estado%20fiscal.pdf). Acesso em: 26 jan. 2023.

NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. **Revista Meritum**, v. 13, n. 2 jul./dez. 2018.

NABAIS, José Casalta. **Estudos de direito fiscal: por um estado fiscal suportável**. Coimbra: Ed. Almedina, 2005.

NASSIF, Luís. **Xadrez do rascunho do arcabouço fiscal e suas limitações**. Disponível em: <https://jornalgnn.com.br/coluna-economica/xadrez-do-rascunho-de-arcabouco-fiscal-e-suas-limitacoes-por-luis-nassif/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. p. 1179-1205. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Alexandre da Silva de. A dívida pública no Brasil nos anos 2000. **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 159-180, jul./out. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 8 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2019.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, Antonio; ARCANJO, Manuela (*et al*). **Economia e finanças públicas**. 5ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2016.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: Dívida pública e défice democrático**. Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

PERRELLI, Roberto; MEDAS, Paulo; GASPAR, Vitor. **Global debt reaches a record \$226 trillion**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>. Acesso em: 23 jan. 2023.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI** – tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO NETO, Othoniel. **Curso de Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. O ajuste estrutural brasileiro dos anos 90: a ampliação da desarticulação setorial e social. **Revista crítica de humanidades**, Salvador, BA, n. 229, 2008.

PINTO, Élide Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Khaled. É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 05 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>. Acesso em: 29 jun. 2023.

POLITIZE. **Entenda a diferença entre as políticas fiscal, monetária e cambial**. Disponível em: [https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-ecambial/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiAjfvwBRcKARIsAIqSWINkn21KG3k7ZOJ4Atgi42f-6QyjqJtKbtMFZwCqd2AKyy6U\\_v8dXlsaAuKoEALw\\_wcB](https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-ecambial/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiAjfvwBRcKARIsAIqSWINkn21KG3k7ZOJ4Atgi42f-6QyjqJtKbtMFZwCqd2AKyy6U_v8dXlsaAuKoEALw_wcB). Acesso em: 21 dez. 2021.

SACK, 1927, p. 157, *apud* SALIBA, Aziz Tuff; CARDOSO, Maria Clara de M. M. Valadão. As dívidas odiosas e o direito internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 53, n. 209, p. 133- 150, jan./mar. 2016.

SALVARANI, Giuliano Cardoso. **Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil**. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). **Revista de Informação Legislativa**, a. 37, n. 147, jul./set. 2000.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. Receitas públicas: conceito e classificação. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 7-32.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicado e liberdade igual**: ensaio sobre o Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 28 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-28/contas-vista-tributo-doi-bolso-divida-publica-sufocarnovas-geracoes>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. Do Estado fiscal ao Estado endividado na sociedade desejante. **CONJUR**. Publicado em 14 jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-14/contas-vista-estado-fiscal-estado-endividado-sociedade-desejante>. Acesso em: 26 janeiro 2023.

SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscaislr>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimento Público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 14 set. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacaodireitos-fundamentais>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SIAS, Rodrigo. O Fundo Soberano Brasileiro e suas implicações para a política econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 93-127.

SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceitos e estatísticas da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

SILVA, Anderson Caputo; GARRIDO, Fernando Eurico de Paiva; CARVALHO, Lena Oliveira de. Evolução recente do mercado de títulos da Dívida Pública Federal. *In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 282-305.*

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 287.

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: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. A inconstitucionalidade da dívida externa brasileira e a soberania nacional. **Revista do Ministério Público**, v. 1, n. 24, p. 101-119.

STREECK, Wolfgang. How will capitalismo end? **New Left Review**, 87, mai./jun. 2014. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/ii87/articles/wolfgang-streeck-how-will-capitalism-end>> . Acesso em: 10 mar. 2023.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018.

TELES, Gabriela Caramuru. **O mercado financeiro da dívida pública brasileira: da ilegalidade à auditoria**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TOMAZELLI, Idiana. Problema fiscal não está no teto de gastos, diz Marcos Mendes. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,problema-fiscal-nao-esta-no-teto-ele-eo-guia-do-que-precisamos-fazer-diz-marcos-mendes,70002997163>. Acesso em: 26 jun. 2023.

TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **Aspectos constitucionais das contribuições econômicas**. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663905/mod\\_resource/content/1/ASPECTOS%20CONSTITUCIONAIS%20DAS%20CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES%20ECON%C3%94MICAS%20-%20Ricardo%20Lobo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663905/mod_resource/content/1/ASPECTOS%20CONSTITUCIONAIS%20DAS%20CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES%20ECON%C3%94MICAS%20-%20Ricardo%20Lobo.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

TORRES, Ricardo Lobato; CÂNDIDO, Carolina Silvestri; RIPKA, Adriana. Uma análise da dívida externa brasileira a partir dos anos 2000. p. 170. **Revista Catarinense de Economia**, v. 4, n. 1, 2020.

TOUSSAINT, Eric. **A dívida odiosa segundo Alexandre Sack e segundo o CADTM**. Disponível em: <https://www.cadtm.org/A-divida-odiosa-segundo-Alexandre-Sack-e-segundo-o-CADTM> >. Acesso em: 03 abr. de 2023.

TRINDADE, José Raimundo B. O ovo da serpente: a dívida pública e os condicionantes históricos da formação do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, n. 46, p. 61-81, 2018.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e economia, uma questão epistemológico-ideológica. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 5, 2020.

VENCESLAU, Helena Mulim; PEDRAS, Guilherme Binato Villela. Organização do mercado financeiro no Brasil. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

VILLASCHI FILHO, Arlindo; FELIPE, Ednilson Silva. Chesnais e a mundialização do capital: ensaio sobre a forma como o Brasil nela se insere. *In*: CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo Pessoa de; LASTRES, Helena M. M. (Org). **Desenvolvimento e mundialização – o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario**. Buenos Aires: Depalma, 1972.

ZANCHIM, Kleber Luiz. Capítulo III: Da despesa. p. 65-86. *In*: CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.