



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA

JAILTON DA SILVA SANTOS

PROTEÇÃO JURÍDICA DA DÍVIDA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES

MACEIÓ/AL
2024

JAILTON DA SILVA SANTOS

PROTEÇÃO JURÍDICA DA DÍVIDA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

MACEIÓ/AL

2024

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Myrtes Vieira do Nascimento CRB4/1680

S237p Santos, Jailton da Silva
Proteção jurídica da dívida pública e suas implicações. / Jailton da Silva Santos - 2024.
78 f.; il.

Monografia de Graduação em Direito (Trabalho de conclusão de curso) – Universidade Federal de Alagoas, Campus Ac. Simões. Maceió, 2024.

Orientação: Dr. Gabriel Ivo

Inclui bibliografia

1. Dívida pública. 2. Proteção constitucional. 3. Proteção legal.
I. Título

CDU: 342:336.27

AGRADECIMENTOS

Ao soberano Criador, pela dádiva da vida e pela força nas dificuldades.

Aos meus pais, George (*in memoriam*) e Audileide, pelos esforços envidados em minha criação e pelos ensinamentos que carrego até hoje.

À minha querida esposa, Cristina, por toda compreensão, apoio e incentivo.

À minha irmã, Cleide, pelo apoio e estímulo, para quem sempre desejei ser modelo de irmão mais velho.

A todos os que fazem a nossa renomada Universidade Federal de Alagoas, modelo de educação pública, gratuita e de qualidade, referência na formação superior e verdadeira promotora de desenvolvimento social.

Aos que fazem a Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), na pessoa da nossa estimada diretora, profa. Dra. Elaine Pimentel.

À toda a equipe que compõe o Escritório Modelo de Assistência Judiciária (EMAJ), por todo apoio e orientações.

A todos os professores da FDA, pelos ensinamentos que levarei na mente e no coração para a prática profissional e por todos os meandros da vida.

Aos colegas de turma, com quem dividi dores e alegrias.

Aos amigos e amigas de trabalho, pela torcida e por todo incentivo, gratidão!

Aos amigos Hilda e Sidney, pelo generoso e profícuo labor na correção deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gabriel Ivo, por toda dedicação ao magistério, por inspirar-me ao estudo do Direito, especialmente o Direito Financeiro. Muito me honrou por me orientar na construção do presente trabalho. Gratidão pela precisa e eficaz orientação!

Aude sapere.

RESUMO

Este trabalho intenta compreender o tratamento dispensado à dívida pública pelo ordenamento jurídico pátrio, objetivando responder à questão de qual o tratamento constitucional e legal ofertado à dívida pública. Procurou-se investigar se há uma relação protecionista ao pagamento da dívida, com base na hipótese de que há uma proteção tanto em nível constitucional quanto legal. Para responder ao problema de pesquisa, utilizou-se o método dedutivo, a partir da análise de variadas obras doutrinárias. O tema foi analisado de maneira crítica e articulada ao interesse público. Para tanto, buscou-se oferecer uma compreensão sobre a definição normativa da dívida e sua evolução histórica no contexto brasileiro e, posteriormente, analisaram-se as implicações da proteção ao serviço da dívida pública, sobretudo no que toca ao deslocamento de recursos financeiros públicos que poderiam ser empregados no atendimento de demandas sociais para o serviço da dívida. Chegou-se à conclusão de que há uma robusta proteção ao pagamento do serviço da dívida, tanto no âmbito da Constituição Federal de 1988 quanto na esfera legal. Tal proteção constitui uma verdadeira blindagem a proteger o pagamento da dívida tanto no momento de elaboração da lei orçamentária quanto no momento da execução orçamentária, afastando-o da possibilidade de contingenciamento. Assim, evidenciou-se uma situação alarmante: as prioridades sociais foram relegadas ao segundo plano, enquanto se prioriza o pagamento aos credores da dívida.

Palavras-chave: dívida pública; proteção ao pagamento da dívida; proteção constitucional; proteção legal.

ABSTRACT

This study aims to comprehend the treatment afforded to public debt by the domestic legal framework, seeking to answer the question of what constitutional and legal treatment is offered to public debt. An investigation was conducted to determine whether there is a protectionist relationship in favor of debt payment, based on the hypothesis that protection exists at both constitutional and legal levels. To address the research problem, a deductive method was employed, drawing on the analysis of various doctrinal works. The theme was critically analyzed and articulated with public interest. To this end, an understanding of the normative definition of debt and its historical evolution in the Brazilian context was provided, followed by an analysis of the implications of protecting public debt service, particularly regarding the displacement of public financial resources that could be employed to meet social demands for debt service. The conclusion reached is that there is robust protection for debt service payment, both within the 1988 Federal Constitution and in the legal sphere. Such protection constitutes a veritable shield safeguarding debt payment during both budget preparation and execution, precluding contingency measures. Thus, an alarming situation has been revealed: social priorities have been relegated to secondary status, while creditor debt payment is prioritized.

Keywords: public debt; debt payment protection; constitutional protection; legal protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1** - Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral em valores constantes (R\$ Trilhões de dezembro de 2006 a abril de 2023) 28
- Figura 02** - Dívida Bruta do Governo Geral como proporção do PIB (dezembro de 2006 a abril de 2023) 29

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. DEFINIÇÃO E HISTÓRICO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA	10
2.1 Definição normativa da dívida pública	10
2.2 Gestão da dívida pública	16
2.3 Histórico da dívida pública	18
2.3.1 Da origem da dívida até 1963	19
2.3.2 De 1964 aos dias atuais	21
3. PROTEÇÃO JURÍDICA DA DÍVIDA PÚBLICA	31
3.1 O sistema da dívida	31
3.2 Proteção constitucional	33
3.2.1 Constituição dirigente invertida	40
3.3 Proteção infraconstitucional	43
3.3.1 Dívida pública à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal	43
4. DÍVIDA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E SOCIAIS	51
4.1 Relevância do direito financeiro	51
4.2 Dívida como despesa pública	55
4.3 Preponderância do orçamento	60
4.4 Dívida pública <i>versus</i> direitos fundamentais	63
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	74

1. INTRODUÇÃO

Tratar sobre a dívida pública brasileira constitui-se em verdadeiro desafio, seja pela interdisciplinaridade pertinente à temática, abrangendo aspectos do campo da Economia, do Direito e da Política, seja pela falta de transparência no que concerne à difusão de informações sobre a dívida. Um exemplo dessa ausência de transparência reside no fato de não se publicizar quem são os credores da dívida.

Observa-se que a grande mídia não adota uma postura crítica diante da dívida pública, deixando a população desinformada sobre suas implicações econômicas e sociais. Além disso, a matéria é tratada superficialmente pelos veículos de comunicação. Outro desafio é a bibliografia diminuta sobre o tema.

Encarando o desafio, dentre a multiplicidade de aspectos que abrangem o estudo da dívida pública, o presente trabalho buscará compreender a sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro, mais especificamente o tratamento constitucional e legal destinado à dívida. Assim, buscar-se-á responder às seguintes questões: qual o tratamento jurídico dispensado à dívida pública? A Constituição protege o pagamento do serviço da dívida? E a legislação infraconstitucional, protege de igual modo?

O tema em questão é de extrema importância, tendo em vista representar a dívida pública um significativo escoamento de dinheiro público, especialmente com o pagamento de juros. Este dinheiro poderia ser utilizado para as mais diversas necessidades públicas, contudo é vertido ao serviço da dívida, sem maiores debates e discussões, seja em âmbito político, pelos parlamentares e chefes do Executivo, nas várias esferas, eleitos para atuar em defesa do interesse público, seja no seio da própria sociedade, que segue alheia a tão importante tema, que afeta os destinos do país e de seu próprio povo.

Este trabalho buscará contribuir para a compreensão sobre a dívida pública. Assim, exporá os principais conceitos atinentes à dívida, buscando entender os principais marcos históricos de sua evolução até os dias atuais, bem como responderá à questão de se há uma efetiva proteção constitucional e legal ao pagamento da dívida pública e quais as implicações dessa proteção. Parte-se da hipótese de que há uma efetiva proteção constitucional e infraconstitucional. Para que se alcancem os fins almejados utilizar-se-á o método dedutivo, lastreado numa variada fonte bibliográfica.

Cumprindo os propósitos do presente trabalho, no primeiro capítulo será evidenciada a definição normativa da dívida pública, bem como os principais conceitos atinentes ao tema. Intenta-se ainda compreender como se opera a gestão da dívida pública, sua origem e os principais marcos de sua evolução, chegando-se aos dias atuais.

No capítulo seguinte, aborda-se o tratamento constitucional dispensado à dívida, objetivando responder às perguntas norteadoras deste trabalho e averiguando a proteção constitucional ao serviço da dívida pública. Ademais, investiga-se a proteção infraconstitucional, especialmente no que concerne às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Por fim, no terceiro e último capítulo serão investigadas as implicações orçamentárias e sociais da proteção constitucional e legal ao serviço da dívida. Para tanto, inicialmente, discutir-se-á a relevância do direito financeiro quanto ao estudo da atividade financeira estatal. Na sequência, será analisada a dívida como despesa pública e a importância do orçamento como concretizador das finalidades do Estado, sobretudo no que se refere à satisfação do interesse público. Ademais, serão analisadas as implicações da proteção da dívida pública sobre o alcance dos direitos fundamentais.

2. DEFINIÇÃO E HISTÓRICO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 Definição normativa da dívida pública

Sabe-se que o Brasil é considerado um Estado fiscal¹, pois a maior parte de sua receita provém da arrecadação de tributos. Há, no entanto, situações em que as receitas auferidas não se fazem suficientes para arcar com as despesas. Assim, é possível que o Estado adquira recursos financeiros por meio de empréstimos públicos², abarcados no conceito de operações de crédito. Tecnicamente, tais recursos não são considerados receitas³, apenas meras entradas de caixa⁴, tendo em vista que não adentram definitivamente ao Erário. Por isso mesmo, em tempo pactuado, a obrigação assumida precisará ser quitada, com acréscimo de juros. É exatamente o conjunto dessas obrigações que se denomina dívida pública.

Nessa perspectiva, entende Abraham⁵ que a dívida pública é

(...) o somatório das obrigações do Estado perante todos os seus credores referentes aos empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, seja através dos contratos diretos com instituições financeiras ou demais credores, seja pela emissão de títulos, para financiar as despesas públicas não cobertas pelas receitas públicas ordinárias, especialmente as tributárias.

Noutras palavras, a dívida pública pode ser entendida como:

¹ Alguns autores apontam para a crise do Estado fiscal e sua mudança para Estado endividado. Nesta perspectiva há a substituição da principal fonte de patrocínio das atividades financeiras do Estado. Assim, deixa-se a preponderância da arrecadação de tributos para se recorrer ao crédito público, gerando alto grau de endividamento. Para maior aprofundamento, sugere-se: STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018; 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 22 ago. 2024.

² Aqui é importante estabelecer distinção ao empréstimo compulsório, tendo em vista tratar-se de institutos diferenciados. O empréstimo público pressupõe manifestação livre da vontade, o que não ocorre com o empréstimo compulsório, que é tributo, como salientado por: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 727.

³ Faz-se importante destacar o conceito de receita. Cf. inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), define-se como receita corrente líquida o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, deduzidas as transferências constitucionais e legais. Doutrinariamente, nos termos de Regis Fernandes de Oliveira: “receita é a entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos”. [Grifo nosso]. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 148. Ademais, para além dos tributos, compõem receitas públicas: multas e demais penalidades, rendas do próprio patrimônio estatal, dentre outras fontes. Cf: ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 195.

⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 147: “Nem todo ingresso, todavia constitui receita. Há entradas que ingressam provisoriamente nos cofres públicos, podendo neles permanecer ou não. Destinam-se a ser devolvidas, Daí as entradas provisórias”.

⁵ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 188.

A contratação 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 receitas⁶.

Como salientado, tais empréstimos – por contrato com particulares/instituições financeiras ou por emissão de títulos públicos – incluem-se no conceito de operações de crédito. Nos dizeres do art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷, operação de crédito consiste em compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas.

A complexidade do tema permite que outros conceitos sejam incluídos no gênero dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei nº 4.320/1964 apresentam os conceitos que se seguem.

O primeiro é dívida pública consolidada⁸, que consiste no conjunto de todas as obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses.

A seguir tem-se a dívida mobiliária⁹, representada por títulos emitidos pelos entes federativos, inclusive os do Banco Central. Saliente-se que, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 148, de 2014, é vedada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

Por fim, há o conceito de dívida flutuante¹⁰. Trata-se daquela que é contraída a curto prazo, especialmente para atender às momentâneas necessidades de caixa, motivo por que independe de autorização legislativa¹¹. Conforme indica Assoni Filho¹², o conceito de dívida

⁶ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.63.

⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁸ Cf. art. 29, I, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Ibidem.

⁹ Cf. art. 29, II, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Ibidem

¹⁰ Cf. art. 92 da Lei nº 4.320/1964. BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

¹¹ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.65.

¹² ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Ed. Nuria Fabris, 2007, p. 59.

flutuante remete à utilização da operação de antecipação de receita orçamentária. Nesse sentido, é corroborado pelo entendimento de Baleeiro, para quem dívida flutuante é aquela:

(...) contraída para suprir os embarços de tesouraria: a) para cobrir o *déficit*; b) porque as receitas só ingressem no Tesouro em época posterior à necessidade de realização das despesas prementes ou com vencimento em data fixada na lei. Nesse último caso, temos crédito por antecipação de receitas¹³.

Para além dos conceitos elencados, ressalta-se a importância de distinção entre dívida bruta e dívida líquida,

(...) entendendo-se a primeira pela agregação de todos os financiamentos do governo por meio dos empréstimos que podem se dar por emissão de título, denominada dívida mobiliária, ou por meio de contratos, e a segunda como a dívida bruta menos os créditos financeiros do governo, destacando-se, no caso atual, as reservas cambiais¹⁴.

No que concerne à classificação, a dívida bruta pode ser classificada quanto à origem, à abrangência e quanto à sua natureza. No que toca à sua origem, pode ser interna, quando denominada na moeda corrente do país, ou externa, quando denominada em moeda estrangeira¹⁵. A dívida externa brasileira possui origens diversas; destacam-se aquelas contraídas perante o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O primeiro empréstimo do Brasil junto a este Banco foi em 1949, para um projeto de energia elétrica à base térmica, num montante de 75 milhões de dólares. Com o FMI, as operações se iniciaram em 1954¹⁶.

Quanto à abrangência, os conceitos mais utilizados se referem ao governo central (Tesouro Nacional, INSS, Banco Central), governo federal (Tesouro Nacional, INSS), governo geral (governo federal e governos regionais), governos regionais (estaduais e municipais) e empresas estatais (de todos os níveis federativos)¹⁷.

Já no que tange à natureza, pode ser classificada como contratual – quando advém de uma manifestação de vontades, a partir da celebração de contratos, ou mobiliária – quando se

¹³ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 513.

¹⁴ CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; CASSETTARI JUNIOR, Ailton. **Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica**: uma introdução. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Dívida pública*. São Paulo: Ed. Blucher, 2018, p. 20.

¹⁵ Essa classificação pode comportar não apenas a nacionalidade da moeda, mas também o elemento territorial da captação dos recursos, a nacionalidade das partes ou do local de celebração do contrato, conforme Abraham em: ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p.183.

¹⁶ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 191.

¹⁷ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira**: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.66.

origina a partir da emissão de títulos da dívida. Como bem destaca Marcus Abraham¹⁸, os Títulos Públicos Federais são os mais conhecidos e de maior circulação no Brasil. São emitidos, controlados e resgatados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão do Ministério da Economia.

Entre os títulos públicos federais que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi), destacam-se as Letras do Tesouro Nacional (LTN) e as Notas do Tesouro Nacional – Série F (NTN-F), títulos com remuneração prefixada; as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), com remuneração indexada à taxa Selic; e as Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B) e Série C (NTN-C), títulos indexados ao IPCA e ao IGP-M, respectivamente. Atualmente, os títulos da dívida pública interna emitidos pela STN são aqueles definidos na Lei nº 10.179/2001, cujas características estão descritas no Decreto nº 3.859/2001¹⁹.

As operações de crédito interno e externo dos entes federados (Estados, DF e municípios), excetuadas as da União, subordinam-se aos ditames legais e aos limites estabelecidos pelas Resoluções nº 40 e 43, ambas de 2001 – Senado Federal. A Resolução nº 40 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Já a Resolução nº 43 regulamenta operações de crédito interno e externo dos mesmos entes, inclusive no que tange à concessão de garantias, limites e condições de autorização²⁰.

Outro aspecto importante a ser destacado diz respeito à falta de consenso doutrinário sobre a natureza jurídica dos empréstimos públicos. Ao resumir a questão, Abraham destaca a existência de quatro correntes, a saber:

a) ato de soberania, constituindo o empréstimo público uma obrigação de Direito Público unilateralmente criada pelo Estado, justificando a impossibilidade de invasão ou de intervenção forçada do Estado credor no País devedor quando este não conseguisse saldar sua dívida; **b) ato legislativo**, uma vez que os empréstimos públicos se originam de atos normativos editados especificamente para tal função; **c) contrato de direito privado**, já que seguem a disciplina do contrato de mútuo previsto no Direito Privado; **d) contrato de direito público (ou administrativo)**, uma vez que, não obstante haja uma aproximação entre o contrato de mútuo do direito civil e o contrato de direito administrativo, o Estado não figura em posição de igualdade com o particular, nem tem a mesma liberdade deste na operação, especialmente por haver necessidade de autorização legislativa, previsão orçamentária e controle do Congresso Nacional²¹. (Grifos nossos).

¹⁸ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 187.

¹⁹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 187.

²⁰ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023. p. 68.

²¹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 181.

Opina o referido autor que a corrente mais adequada, condizente com a atual configuração do ordenamento vigente em nosso país, é a que considera empréstimo público um contrato de direito público.

Nesse mesmo sentido entende Regis Fernandes, para quem a operação de crédito é um contrato de direito público, já que conta com prévia autorização 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 específica²².

Em arremate, conclui Albuquerque²³ que a natureza de direito público se evidencia na regência da operação de crédito pelos ditames da Constituição Federal. Conforme dispõe o inciso V do art. 52 da CF/88, compete, privativamente, ao Senado Federal autorizar a operação de dívida externa de interesse dos entes federativos. Assim, nenhum ente da federação poderá contratar operação de crédito externo sem a prévia autorização do Senado.

Quanto à dívida interna, compete ao Senado dispor sobre os limites globais e as condições para as operações de crédito internas (externas *idem*) dos entes federativos e de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal, nos termos do inciso VII do art. 52. Compete ainda, privativamente, ao Senado estabelecer os limites globais e as condições para o montante da dívida mobiliária (dos Estados, DF e Municípios), conforme dispõe o inciso IX do mesmo artigo em comento.

Perscrutando a gênese da contratação de operação de crédito externo, tem-se que, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.312/1974, tal operação deve contar com o prévio e expresso pronunciamento do ministro chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República sobre o grau de prioridade do projeto ou programa específico, dentro dos planos e programas nacionais de desenvolvimento, bem como sobre a capacidade de pagamento do empréstimo pelo órgão.

Nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 1.312/1974, compete privativamente ao ministro da Fazenda firmar, pela União Federal, quaisquer instrumentos de empréstimo, garantia,

²² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 726.

²³ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 69.

aquisição de bens e financiamento contratados no exterior, na forma da legislação vigente e observadas as condições estipuladas para operações dessa natureza, podendo delegar a referida competência em ato próprio ao procurador-geral ou a procuradores da Fazenda Nacional, ao delegado do Tesouro Nacional no Exterior ou a representantes diplomáticos do país.

No âmbito da dívida interna, o art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁴ demanda atuação atenta do Ministério da Fazenda²⁵, 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, assim como a satisfação de uma série de condições²⁶.

No que concerne à extinção do débito ocasionado pela dívida pública, esta pode ocorrer por resgate, conversão, consolidação ou prescrição. Nesse sentido, aponta Albuquerque:

(...) **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 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 de juros); **conversão**, quando se confere ao credor 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 dar de forma facultativa (assim, propiciando direito de escolha do credor), provocando a novação objetiva do débito; e **prescrição**, que deságua na extinção do débito e na concomitante perda do direito de crédito²⁷. (Grifos nossos).

Superada a conceituação e a classificação da dívida pública, bem como a compreensão sobre a natureza jurídica dos empréstimos públicos e a compreensão da gênese de sua

²⁴BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

²⁵ Ou Ministério da Economia, dependendo do período em questão. Durante o governo Bolsonaro (2019-2022) o Ministério da Fazenda, juntamente com outros três, foram transformados em secretarias, abrigadas sob o Ministério da Economia, por meio da Medida Provisória (MP) nº 870/2019. Com o novo governo Lula (desde 2023), por meio da MP nº 1.154/2023, o Ministério da Economia foi desmembrado em quatro pastas, recriando-se o Ministério da Fazenda. Para mais detalhes: LONDRES, Mariana. **Qual a diferença entre os ministérios da Economia e da Fazenda?** UOL Economia. 9 dez. 2022. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/colunas/mariana-londres/2022/12/09/qual-a-diferenca-entre-os-ministerios-da-economia-e-fazenda.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2024. Bem como: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Primeira MP do governo Lula prevê 37 ministérios sem aumento de despesa**. 11 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/932594-primeira-mp-do-governo-lula-preve-37-ministerios-sem-aumento-de-despesa>>. Acesso em: 9 nov. 2024.

²⁶ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira**: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 71.

²⁷ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira**: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 72-73.

contratação e das formas de extinção do débito, buscar-se-á, a seguir, compreender como a dívida pública é gerida.

2.2 Gestão da dívida pública

O modelo de gestão da dívida pública tem seus pilares centrais no Banco Central e na Secretaria do Tesouro Nacional²⁸. De acordo com Abraham²⁹, o Banco Central do Brasil atua como órgão estatal controlador e disciplinador do mercado financeiro brasileiro. Entre suas atribuições:

Destacam-se o exercício exclusivo da competência para emitir moeda, para comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, para regular a oferta de moeda ou taxa de juros, e para depositar as disponibilidades de caixa da União. Assim, por exemplo, quando houver excesso de dinheiro em circulação que possa gerar inflação, o Banco Central poderá vender títulos públicos e enxugar a oferta de capitais ou, ao contrário, comprar os títulos e recolocar o dinheiro disponível no mercado³⁰.

Assim, exerce o Banco Central o papel de autoridade monetária. Além das atribuições retromencionadas, destacam-se as emanadas dos arts. 10 e 11 da Lei nº 4.595/1964, quais sejam: realizar operações de redesconto e empréstimo a instituições bancárias; efetuar o controle dos capitais estrangeiros; exercer fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; conceder autorização às instituições financeiras; exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais³¹.

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), o Banco Central emitia títulos da dívida. Contudo, previu a LRF, em seu art. 34, que dois anos após a sua publicação o Banco Central não mais emitiria tais títulos. Assim, garantiu-se a emissão dos títulos exclusivamente pelo Tesouro Nacional. Tal medida é considerada um avanço institucional, já que passou a inexistir conflito de gestão sobre a dívida pública. Evitou-se a segmentação de mercado e a competição por investidores, garantindo-se, assim, que o

²⁸ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 73.

²⁹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 190.

³⁰ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 190.

³¹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 190

balanço do Banco Central esteja imune às deteriorações advindas do pagamento de juros sobre títulos em carteira³².

Outro ponto importante, pertinente à temática, é a, muito discutida, autonomia do Banco Central. Adveio com a Lei Complementar nº 179/2021, que atribui autonomia e independência ao Banco Central do Brasil em relação a qualquer ministério ou governo³³.

Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação³⁴.

Constitui objetivo do Banco Central assegurar a estabilidade de preços, zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica, fomentar o pleno emprego³⁵ e conduzir a política monetária para atender às metas de política monetária estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional³⁶.

Insta salientar que duras críticas vêm surgindo à referida autonomia do Banco Central, sobretudo no que tange à redução da responsabilidade democrática, enfoque excessivo na estabilidade de preços, desconexão entre políticas monetária e fiscal, riscos de captura por interesses do mercado financeiro, falta de flexibilidade em crises econômicas e conflitos de prioridades entre governo e presidente do Banco Central.

Nessa toada, segue a crítica de Streck:

Não parece adequado à Constituição um organismo como o Banco Central autônomo, cujo presidente, sem mandato popular, sem legitimidade, estabeleça as diretrizes do desenvolvimento econômico. Porque, no fundo, é isso que acontece. O Banco Central manda mais que o presidente. O Brasil é uma República representativa.

³² LEISTER, Maurício 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>. Acesso em: 20 ago. 2024.

³³ Importante destacar que para alguns grupos os moldes atuais de autonomia e independência do Banco Central precisam ser ampliados. Nesse sentido, ressalta-se a existência do Projeto de Emenda à Constituição (PEC 65/2023) objetivando conceder autonomia orçamentária e transformar o BC em empresa pública. Para mais informações: SENADO FEDERAL. **PEC que dá autonomia ao Banco Central volta à pauta da CCJ após recesso**. Senado Notícias, 17 jul. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/17/pec-que-da-autonomia-ao-banco-central-volta-a-pauta-da-ccj-apos-recesso>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

³⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a autonomia do Banco Central do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm>. Acesso em: 20 ago. 2024.

³⁵ Nos termos do parágrafo único e *caput* do art. 1º da Lei Complementar nº 179/2021. In: BRASIL. **Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a autonomia do Banco Central do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm>. Acesso em: 20 ago. 2024.

³⁶ Cf o art. 2º da Lei Complementar nº 179/2021. Ibidem.

Presidencialista. Elege-se o presidente para elaborar políticas públicas. Que devem ser compatíveis e obedecer à Constituição. Ora, se o presidente do Banco Central resolver triplicar a taxa de juros em relação ao índice inflacionário (duplicada já está) e isso gerar mais pobreza, quer dizer que a atuação do presidente do Banco Central é inconstitucional, porque a Constituição diz o contrário³⁷.

No que diz respeito à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tem-se que é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, conforme dispõe o Decreto nº 3.590/2000, competindo-lhe diversas atribuições inerentes à gestão, ao controle, à manutenção e à administração da dívida pública. Isso 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 Dívida Pública Federal por aquela Secretaria³⁸.

2.3 Histórico da dívida pública

O endividamento público constitui-se em prática antiga que remonta à Antiguidade, sobretudo para financiar guerras e gerenciar suas consequências. Na Idade Média, seu uso era frequente, mas tinha conotação de obrigação pessoal e intransferível dos monarcas perante a burguesia financeira. Tanto na Antiguidade quanto na Idade Média, os recursos dos empréstimos não eram aplicados em investimentos e serviços públicos, mas em empreendimentos de guerra. Já na Idade Moderna, passou-se a reconhecer a dívida pública, em decorrência do crédito público, como importante instrumento financeiro das atividades públicas³⁹.

De acordo com Abraham⁴⁰, no transcurso da Idade Moderna, várias correntes econômicas manifestaram posições divergentes a respeito da utilização deste instrumento de financiamento. De início, houve rejeição, sob a justificativa de que tal medida oneraria as gerações vindouras por obrigações assumidas pelas anteriores. Contudo,

³⁷ STRECK, Lenio Luiz. **A Autonomia do Banco Central é compatível com a Constituição?** Revista Eletrônica Consultor Jurídico. Publicado em 16 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-16/senso-incomum-autonomia-banco-central-compativel-constituicao/>. Acesso em 20 ago. 2024.

³⁸ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.74.

³⁹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 177.

⁴⁰ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 177.

(...) a partir da década de 30 do século XX, sob a influência da doutrina de Keynes, verificou-se a multiplicação da sua utilização, por considerar-se que a injeção de dinheiro na economia implicaria a ampliação dos investimentos, o desenvolvimento da indústria e dos serviços e, por consequência, geraria um aumento no emprego, na renda e nos tributos⁴¹.

Para além dessa visão, há que se destacar que para alguns autores, dentre eles Regis Fernandes⁴², o endividamento público – sobretudo, o externo – foi e tem sido responsável por impressionante transferência de recursos de países pobres para países ricos. Eventualmente traz alguma vantagem imediata, mas a médio e longo prazos, caracteriza um verdadeiro infortúnio.

2.3.1 Da origem da dívida até 1963

A história da dívida brasileira tem origem ainda no período colonial (1500-1822). Há registros de que desde os séculos XVI e XVII, alguns governadores da Colônia faziam empréstimos⁴³. O destaque desse período é o denominado empréstimo da independência, dando-se como garantia as rendas da província do Rio de Janeiro.

O chamado empréstimo da Independência foi autorizado pelo Decreto de 30 de julho de 1822, no montante de 400:000\$, prazo de dez anos e juros de 6%. A destinação principal era para a “aquisição de vasos de guerra”. Com uma subscrição rápida e superior ao necessário, a demanda excedente foi subscrita posteriormente, em 27 de outubro, “para atender às despesas também maiores com a consolidação da Independência”⁴⁴.

Já no período do Brasil Império (1822-1889), diante das dificuldades financeiras herdadas do período colonial, criou-se a primeira agência de administração da dívida pública, institucionalizou-se a dívida interna, os mecanismos e os instrumentos de financiamento foram ampliados e realizaram-se operações de reestruturação de dívida⁴⁵.

⁴¹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 177.

⁴² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 743.

⁴³ Cf ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 178. e SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 33. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁴⁴ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 33. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 36.

⁴⁵ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 36-37. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

Realizou-se o primeiro empréstimo externo do Brasil em 1824, no valor de 3 milhões de libras esterlinas, que ficou conhecido como empréstimo português, com o objetivo de cobrir dívidas do período colonial, o que, na prática, significou pagamento a Portugal pelo reconhecimento de nossa independência⁴⁶. Ao todo foram contraídos 15 empréstimos entre 1824 e 1888⁴⁷. Tais créditos foram obtidos para subsidiar projetos de investimento, efetuar o pagamento de créditos anteriores, além do firmamento de contratos de reescalonamento (no sentido geral, objetivava-se prorrogar o período de financiamento da dívida e renovar as condições fixadas)⁴⁸.

Quanto ao período do Brasil República (1889-1963), conforme aponta Anderson Caputo⁴⁹, a gestão da dívida pública gozou de relativa estabilidade, contudo, o período foi marcado por dificuldades de financiamento interno e externo e reestruturações. O período de 1931 a 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 1940⁵⁰.

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”, responsável por consolidar toda a dívida externa brasileira, alongando seu prazo por quarenta a sessenta anos e reduzindo seu valor principal e os juros correlatos⁵¹. Não obstante, o Brasil voltou a sofrer desequilíbrios em suas contas externas no início dos anos 1950, provocados por déficits comerciais. A dívida total externa dobrou entre 1946 e 1953, alcançando mais de US\$ 1 bilhão⁵².

⁴⁶ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 178.

⁴⁷ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 41. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁴⁸ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.12.

⁴⁹ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 45. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁵⁰ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.13.

⁵¹ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 53. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁵² SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 54. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

A partir de 1945, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil retomou o processo de industrialização, sobretudo da indústria pesada. Esse processo ganhou reforço durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961)⁵³.

Para Anderson Caputo Silva:

A política de expansão de serviços de infraestrutura e industrialização, comandada pelo presidente Juscelino Kubitschek em seu Programa de Metas [...], ampliou a demanda por importação de bens de capital, que foram financiados em grande parte via empréstimos de fornecedores com garantias do governo. Ao final de 1961, a dívida externa total já alcançava o dobro dos níveis de 1955, e a situação do balanço de pagamentos seguia crítica⁵⁴.

Em 1959, o Brasil rompe com o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao não se submeter à política de estabilização por ele proposta, mesmo diante da piora das contas externas e da inadequação em face do sistema financeiro⁵⁵.

O sucessor de Juscelino, Jânio Quadros, tentou restaurar o equilíbrio das contas externas. Porém sua renúncia, poucos meses após tomar posse, renovou as pressões sobre a conta corrente em 1962. Os problemas econômicos (inflação, baixo crescimento econômico e crise no balanço de pagamentos) intensificaram-se durante a curta gestão do presidente Goulart, interrompida pelo golpe militar de 1964⁵⁶.

2.3.2 De 1964 aos dias atuais

O ano de 1964 representou um marco em vários aspectos. A conjuntura socioeconômica e política resultou no golpe militar, em 31 de março deste ano. Até então, as emissões de títulos da dívida tinham como objetivo o financiamento de projetos específicos. A partir de 1964, o governo militar empreendeu uma série de reformas que alteraram profundamente o mercado de

⁵³ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.14.

⁵⁴ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 54. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁵⁵ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.14.

⁵⁶ SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 54. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

capitais no Brasil. Pela primeira vez se buscou montar um mercado de títulos públicos de forma estruturada⁵⁷.

Uma importante reforma desse período consistiu na:

reforma fiscal, com 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 consumidoras⁵⁸.

Já em 1965, foi criado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), cujo objetivo era reduzir as taxas de inflação verificadas nos anos anteriores, por meio de política monetária restritiva e ajuste fiscal⁵⁹. A despeito da expectativa favorável trazida pelo PAEG, houve uma forte entrada de capitais externos ao longo da segunda metade da década de 1960, o que representou um acentuado aumento da dívida externa⁶⁰. Destaque-se o apoio dos principais organismos financeiros internacionais, culminando, nesse momento, com uma nova rodada de renegociação da dívida externa. Isso resultou no reescalonamento de cerca de 400 milhões de dólares – que deveriam vencer em 1964 e 1965 – junto a governos estrangeiros, fornecedores privados e instituições financeiras internacionais⁶¹.

Conforme Pedras⁶² a situação, no início dos anos de 1970, era favorável à captação de recursos no mercado internacional. O cenário, entretanto, veio a modificar-se a partir de 1973, com a primeira crise do petróleo e a consequente deterioração do balanço de pagamentos. A partir de então, o endividamento brasileiro era visto como um problema em potencial. Dada a dependência do capital externo, qualquer reversão no crescimento da economia mundial teria um efeito negativo muito grande sobre as contas externas do Brasil.

⁵⁷ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 58. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁵⁸ CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000, p. 183.

⁵⁹ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 58. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁶⁰ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 70. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁶¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Verbetes temáticos**: “dívida externa”. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁶² PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 70. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

A quadruplicação dos preços deste insumo [petróleo] vital para a economia brasileira abriu uma enorme brecha no balanço comercial brasileiro. A manutenção do fluxo normal de importações essenciais de bens de serviços e do pagamento dos encargos financeiros exigiu a captação de enorme massa de recursos externos a partir de então, elevando a dívida para o nível de 43,5 bilhões de dólares em finais de 1978⁶³.

A partir da referida crise, o endividamento deixou de ser um impulsionador de crescimento para funcionar como um inibidor deste, tendo em vista que as saídas de capitais, a título de juros e amortizações, já superavam as entradas. A partir de então houve uma acumulação ainda maior da dívida externa, ampliando a crise da dívida na década de 80, denominada de “década perdida”. Com a segunda crise do petróleo, em 1979, houve forte elevação dos custos dos empréstimos, mormente pela elevação das taxas de juros promovida pelo Banco Central dos Estados Unidos⁶⁴.

A situação era crítica; parecia não restar outra alternativa senão recorrer aos organismos internacionais, novamente. Desse modo, a partir de 1982, foram estabelecidos diálogos com o FMI, num verdadeiro processo de negociações, mediante a feitura de cartas de intenção, nas quais o Estado brasileiro comprometeu-se perante o FMI ao cumprimento de metas para a sua economia. Concomitantemente eram realizadas negociações para o reescalonamento das dívidas do país.

Entre 1983 e 1987, foram efetuadas diversas operações de reestruturação da dívida externa, objetivando a manutenção das linhas de crédito de curto prazo e o reescalonamento do principal das dívidas vincendas nos anos seguintes, com foco na solução dos problemas do balanço de pagamentos dos anos referidos. Contudo, tais medidas mostraram-se apenas paliativas e postergaram os problemas, sem uma solução para os déficits do balanço do pagamento do país, o que levou as reservas internacionais a níveis preocupantes em 1986⁶⁵.

Ao assumir o governo em 1985, José Sarney fez a opção política de não firmar acordo com o FMI, por receio de que isso comprometesse o crescimento do país. Após intensos debates entre o Banco Central e o Ministério da Fazenda, em 1987, o governo brasileiro promoveu a moratória da dívida externa e suspendeu os pagamentos de juros sobre a dívida de médio e

⁶³FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Verbetes temáticos:** “dívida externa”. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁶⁴PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 71. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública:** a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁶⁵PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 72. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública:** a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

longo prazos. Tal medida, além de não resolver os problemas de balanço de pagamentos do país, contribuiu para a derrocada da equipe econômica do ministro da Fazenda, Dilson Funaro, substituído na pasta por Bresser Pereira.

Em setembro de 1988, findou-se a moratória, mediante acordo que previa a entrada de novos recursos financeiros, o reescalonamento de algumas obrigações, a manutenção de linhas de crédito de curto prazo e a troca de parte da dívida antiga por títulos. Contudo, por incapacidade de pagamento, o país deixou de honrar os compromissos externos assumidos, ao final de 1988, implicando uma moratória de fato, apesar de não declarada⁶⁶.

Conforme Guilherme Pedras⁶⁷, devido às dificuldades existentes em meados da década de 1980, evidenciou-se a necessidade de mudanças na estrutura institucional da área fiscal. Decidiu-se pela criação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Decreto nº 92.452/1986, objetivando centralizar e controlar mais efetivamente os gastos públicos, especialmente da dívida interna. Transferiu-se a administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda, como medida necessária para efetivar distinção institucional entre as políticas monetária e de dívida.

Diante do quadro econômico, em maio de 1986 o Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizou o Banco Central a emitir títulos próprios para fins de política monetária. Assim, foi criada a denominada “Letra do Banco Central” (LBC), remunerada pela taxa Selic, com indexação diária. Considerando o sucesso da LBC e a falta de opção de instrumentos de financiamento, o governo criou as Letras Financeiras do Tesouro (LFT’s), com características idênticas às LBC’s, de responsabilidade do Tesouro Nacional e destinadas, especificamente, ao financiamento de déficits orçamentários.

A despeito disso, o prazo da dívida não foi alterado, de forma que, ao final da década de 1980, o prazo médio da dívida continuou reduzido, enquanto o percentual desta sobre o PIB representava o maior valor registrado até aquela data, apontando o crescente grau de vulnerabilidade do país ante as necessidades de refinanciamento⁶⁸.

⁶⁶ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 72-73. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁶⁷ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 62. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁶⁸ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 63-64. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

Em outubro de 1990, no governo do então presidente Fernando Collor, o Brasil iniciava novas negociações visando a regularização creditícia do país, junto aos organismos internacionais. Nesse mesmo ano foi baixada a Resolução do Senado Federal nº 82, estabelecendo os parâmetros para as negociações da dívida externa⁶⁹.

As negociações prosseguiram e em 9/7/1992 foi firmado um novo acordo de princípios, que ficou conhecido como o Plano Brasileiro de Financiamento de 1992, aprovado pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 98. Em novembro de 1993 firmaram-se diversos contratos com os credores. Em abril de 1994, finalizada a conciliação dos valores, foram distribuídos diversos títulos entre os credores, os denominados Bradies brasileiros⁷⁰.

A partir de 1994, inicia-se uma nova fase de endividamento externo, baseada na captação de recursos por meio da emissão de títulos no mercado internacional. Era então possível ao país escolher a melhor combinação de prazos e custos possíveis, e ainda o mercado em que desejava fazer a captação, constituindo-se assim as chamadas “emissões soberanas”.

Até o surgimento da crise asiática, em 1997, o Brasil havia acessado o mercado internacional oito vezes, com emissões voluntárias de títulos na Europa e nos Estados Unidos. Em 1998, foram realizadas três operações, também nos mercados europeu e norte-americano, até a eclosão da crise na Rússia. Mesmo com as recorrentes crises internacionais, o Brasil pôde acessar os mercados internacionais, contando com flexibilidade de escolha, tanto em relação ao momento adequado para efetivar a operação quanto do próprio mercado e ao instrumento utilizado⁷¹.

Entre 1991 e 1998, a dívida externa bruta quase duplicou, alcançando US\$ 235 bilhões ao final do período, com taxa de crescimento média anual de 9,6%. A velocidade de crescimento da dívida foi bem menor que a dos anos 1970 (25,6% a.a. entre 1971 e 1980). Isso se explica em parte porque os investimentos diretos passaram a ter uma importância muito maior, e em parte porque os *déficits* em transações correntes relevantes só vieram a aparecer a partir de 1995.

⁶⁹ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 73-74. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁷⁰ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 74. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁷¹ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 75-76. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

Entre 1992 e 1997, os investimentos estrangeiros diretos representaram 42% das entradas de capitais. Entre 1971 e 1982, apenas 16%⁷².

No que toca à dívida interna, faz-se necessário ressaltar que, quando do início do governo de Fernando Collor, em 1990, a situação era crítica, com o estoque de títulos em mercado representando 15% do PIB, um recorde histórico. Drásticas medidas foram adotadas com o Plano Collor, com destaque para o congelamento de 80% dos ativos financeiros do país. Assim, o governo pôde promover a troca compulsória da dívida em poder do mercado por outra, com prazos mais estendidos e remunerados com taxa inferior. Tais fatos, aliados ao superávit primário, conduziram a uma queda histórica no estoque da dívida interna⁷³.

Assim Ziliotto sintetiza o denominado “Plano Collor”:

(...) O primeiro desses planos foi o “Plano Brasil Novo” (apelidado de “Plano Collor”), que se sustentava em dois pilares: do lado da política monetária, uma contração da liquidez da economia, mediante o sequestro, por 18 meses, de recursos monetários do setor privado (como depósitos bancários, aplicações financeiras etc.); e, do lado da política fiscal, um conjunto de medidas de ajuste cuja meta era de melhorar os resultados operacionais em cerca de 10% do PIB (de um déficit de 8% para um superávit de 2% do PIB). O Plano previa, ainda, um congelamento temporário de preços e salários, com objetivo essencial de não contaminar os índices de preços dos meses iniciais do programa de estabilização com a inflação anterior⁷⁴.

Ao longo da década de 1990, o governo tentava debelar a inflação, que atingia patamares recordes, superando a casa dos 1.000% ao ano. Como resposta foi criado em 1994 o Plano Real, que obteve êxito no combate à inflação. Entretanto, a despeito disto, a dívida continuava a crescer, dada a conjugação da rígida política monetária da época com o reduzido superávit primário e a política de fomentar uma maior transparência às contas públicas, reconhecendo vários passivos que antes se encontravam disfarçados⁷⁵.

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

⁷² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes temáticos**: “dívida externa”. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁷³ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 64-65. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁷⁴ ZILIOOTTO, Guilherme Antonio. **Dois séculos de dívida pública**: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004) [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2011, p. 117. ISBN: 978-85-393-0201-7. <https://doi.org/10.7476/9786557145241.0004>, p. 117

⁷⁵ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 65-66. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

reconhecimento dos passivos contingentes (fundamental para um saneamento definitivo nas 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 grande⁷⁶.

Durante o governo Collor, para além do avanço do mercado internacional de títulos brasileiros, houve um forte endividamento público interno, consignado em títulos emitidos pelo governo, por meio do Tesouro Nacional ou do Banco Central. O Banco Central se tornou impedido de emitir títulos desde 2002, com a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁷⁷.

A ampliação da dívida pública, no período de 1994 a 2002, deveu-se à assunção de dívida de Estados e Municípios pela Lei nº 9.496/1997, representando um acréscimo de R\$ 275,2 bilhões a mais só de títulos federais emitidos⁷⁸. Deu-se, desse modo, uma “troca de títulos” entre o Governo Federal e os demais entes federados, sendo os títulos estaduais e municipais detentores de maior risco que os títulos federais.

A partir de 2006, dada a redução expressiva da necessidade de financiamento externo pela redução da dívida e o forte influxo de dólares, o país deixou de necessitar das emissões externas de títulos como fonte de financiamento. A partir de então foram realizadas diversas operações de pré-pagamento da dívida mobiliária federal externa. No que tange à dívida contratual, o país antecipou o pagamento da dívida remanescente com o Clube de Paris, bem como, ainda em 2005, realizou o pré-pagamento de sua dívida com o FMI, no valor de US\$ 20,4 bilhões⁷⁹.

Contudo, como destaca Albuquerque,

(...) 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

⁷⁶ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 66-67. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

⁷⁷ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.23.

⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira**. Relator: Deputado Félix Mendonça. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

⁷⁹ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 76. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

continuou emitindo títulos da dívida externa, com taxa de juros mais altas do que os 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 nacional⁸⁰.

Conclui a autora que os referidos pagamentos antecipados apenas representaram o agravamento da dívida, tendo em vista que se realizou apenas a troca da dívida externa por dívida interna, sob juros mais elevados.

Uma das medidas mais importantes de dívida pública é a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)⁸¹. A seguir, apresenta-se, na figura 1, a DBGG no Brasil, entre dezembro de 2006 e abril de 2023.

Figura 1 - Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral em valores constantes (R\$ Trilhões de dezembro de 2006 a abril de 2023.).



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.155.

É possível perceber que a dívida quase triplicou no referido período. Sua evolução em termos reais (descontada a inflação pelo IPCA) se dá de forma contínua de 2006 com 1,34

⁸⁰ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.26.

⁸¹ A DBGG inclui o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. São incluídas também operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos, exceto as dívidas das estatais. (Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.155).

trilhão até 3,11 trilhões (a preços de 2006) em 2020. Destaca-se que no ano de 2020 o mundo estava vivendo a crise sanitária pandêmica da Covid-19, razão do incremento da dívida nesse ano.

O principal indicador do comportamento da dívida pública não é sua evolução em termos reais, mas seu comportamento em função da capacidade de pagamento do país. A melhor forma de medir essa capacidade é utilizar a relação dívida/PIB para avaliar o quanto o endividamento público melhora ou piora na perspectiva de pagamento da dívida pelo país⁸².

Como é possível constatar na figura 2, a seguir, houve redução da relação dívida/PIB entre 2009 e 2013, de 59,21% para 51,5%. Contudo, após isso, ela passou a crescer de forma contínua, chegando ao ápice do período analisado em 2020, com 86,9%. Noutras palavras, no ano de 2020, a dívida pública bruta do governo geral brasileira chegou a um patamar correspondente a 86,9% da soma de todos os bens e serviços produzidos naquele ano.

Figura 02 - Dívida Bruta do Governo Geral como proporção do PIB (dezembro de 2006 a abril de 2023)



Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.161.

⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.161.

Faz-se necessário destacar que alguns fatores foram determinantes na redução do PIB da economia brasileira, como a recessão a partir de 2014/2015 e, em especial, a pandemia, com a expressiva queda de 4,1% no PIB em 2020⁸³.

O último dado da série analisada indica que, em abril de 2023, a dívida atingiu 73,17% do PIB, o que indica algo extremamente preocupante para um país emergente.

Dada a importância da questão, em 30 de agosto de 2023 foi promulgada a Lei Complementar nº 200/2023 (denominada arcabouço fiscal, a partir do Projeto de Lei Complementar nº 93/2023 do Poder Executivo), responsável por instituir um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País⁸⁴. Prevê que a política fiscal da União deve ser conduzida de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas⁸⁵.

A principal regra do arcabouço fiscal foi a de limitar o crescimento real anual da despesa por órgão a partir de 2024, com um mínimo de 0,6% e um máximo de 2,5%⁸⁶. Este último valor é inferior ao crescimento histórico, que foi de 4,5% ao ano entre 1998 e 2022. Este modelo de definição de um mínimo e um máximo de crescimento de despesa real permite a ativação de um mecanismo anticíclico que suaviza o ciclo econômico no Brasil⁸⁷.

Por todo o exposto, uma vez que se tratou dos principais conceitos atinentes à dívida e que se verificaram, panoramicamente, os principais marcos históricos de sua evolução, caminha-se, no capítulo seguinte, para a questão da existência de proteção constitucional e legal ao serviço da dívida pública, desnudando-se a consistência de tal aparato normativo.

⁸³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.161.

⁸⁴ Nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 200/2023. In: BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

⁸⁵ Cf art. 2º da Lei Complementar nº 200/2023. Ibidem.

⁸⁶ Cf §1º do art. 5º da Lei Complementar 200/2023. Ibidem.

⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.162.

3. PROTEÇÃO JURÍDICA DA DÍVIDA PÚBLICA

Após a análise empreendida no capítulo anterior, cabe debruçar-se, neste momento, sobre a relação entre dívida pública e o aparato constitucional e legal. Objetiva-se compreender se há efetivamente uma proteção ao serviço da dívida. Assim, parte-se para a análise dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, mais especificamente o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3.1 O sistema da dívida

Antes, porém, faz-se necessário tratar sobre o importante conceito de sistema da dívida, trazido à tona por Maria Lúcia Fattorelli, o qual consiste na utilização do endividamento público não como instrumento de financiamento das necessidades coletivas, mas de forma inversa, retirando recursos em vez de aportar⁸⁸. De tal modo, compreende-se que o sistema da dívida

(...) tem viabilizado um grande esquema de dominação mundial. Uma das engrenagens que alimenta esse esquema e aumenta cada vez mais o poder do setor financeiro é a **dívida “pública”** (...). Tal poder congrega bancos privados e suas respectivas *holdings*, organismos financeiros internacionais – principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial –, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e de desenvolvimento, entre outros agentes⁸⁹. (Grifo nosso).

A referida autora evidencia que os credores da dívida detêm enorme poder financeiro, em âmbito mundial, o que lhes possibilita exercer controle sobre as estruturas legais, políticas, econômicas e de comunicação dos países. Não é diferente o que ocorre no Brasil. Contudo, tais dimensões excedem em muito a proposta do presente trabalho, no qual se optou pela investigação e compreensão da estrutura legal que, pretensamente, protege o sistema da dívida pública brasileira. Contudo, é importante destacar a omissão dos meios de comunicação em tratar de tão importante tema. Nesse sentido, tem-se

(...) 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

⁸⁸ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: Experiências e métodos. Brasília: Editora Inove, 2013, p. 13.

⁸⁹ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: Experiências e métodos. Brasília: Editora Inove, 2013, p. 13.

funcionamento do mercado de títulos da dívida pública, hoje compreendido como fonte segura de investimento⁹⁰.

Assim, falta transparência e publicidade no que tange ao tratamento dessa temática que afeta a vida de todos os brasileiros.

É preciso salientar, ainda, que o sistema da dívida opera num contexto de financeirização mundial que corresponde à atual fase do capitalismo, iniciada na década de 1970, marcada pelo modo de acumulação de riqueza baseado no excessivo poder do setor financeiro mundial⁹¹. A financeirização modificou a dinâmica do sistema capitalista de produção e impôs – tanto no âmbito das relações de troca entre os países quanto no âmbito interno a eles – o predomínio do interesse e da lógica financeira sobre a produtiva⁹².

Como salienta Júlia Lins,⁹³ a financeirização materializa a autonomia e a dominação das finanças sobre os demais setores econômicos e sociais, perfazendo-se por um conjunto de instituições parasitárias cuja lógica perversa espalha-se com base no discurso sedutor de obtenção de vultosos rendimentos.

Na perspectiva de Vasconcelos⁹⁴, esse sistema financeiro se apropriou das políticas públicas por meio do crescente endividamento público, à medida que recursos públicos, que poderiam ser usados para fins sociais, são desviados para o sistema financeiro sob a forma de pagamento de juros exorbitantes.

Conforme Fattorelli⁹⁵, o sistema da dívida goza de enorme influência em virtude do poder financeiro junto ao âmbito político e à grande mídia, e assim, passa a operar sob o manto de um conjunto de privilégios, de ordem financeira, econômica e legal.

Busca-se, adiante, compreender os meandros do aspecto constitucional e legal.

⁹⁰ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 52.

⁹¹ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: Experiências e métodos**. Brasília: Editora Inove, 2013, p. 12.

⁹² LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação [Mestrado em Direito] – USP, São Paulo, 2019, p. 10.

⁹³ LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação [Mestrado em Direito] – USP, São Paulo, 2019, p. 265.

⁹⁴ 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. 347.

⁹⁵ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: Experiências e métodos**. Brasília: Editora Inove, 2013, p. 50.

3.2 Proteção constitucional

A Constituição Federal de 1988 delegou o dever de dispor sobre dívida pública e operações de crédito ao Congresso Nacional⁹⁶. No plano infraconstitucional, preconiza a Carta Magna que lei complementar disponha sobre dívida pública externa e interna⁹⁷, bem como instituiu ser de competência privativa do Senado Federal atribuições que variam desde a autorização de operações externas de natureza financeira até a fixação de limites para a dívida consolidada dos entes federados⁹⁸. Tais atribuições são levadas a efeito pelo Senado através de uma série de Resoluções, relativas à dívida pública, que buscam examinar no caso concreto o atendimento dos requisitos estabelecidos pela lei complementar⁹⁹.

De acordo com Fernando Facury Scaff¹⁰⁰, a Constituição Federal apresenta várias disposições sobre o crédito público, as quais são didaticamente agrupadas em três âmbitos de análise: o da contratação dos créditos; o referente ao uso de tais créditos; e o que trata do pagamento aos credores. E aponta que é justamente no aspecto do pagamento aos credores que se evidencia uma peculiaridade do sistema constitucional brasileiro, a saber: os credores da dívida pública possuem ampla proteção constitucional contra ingerências parlamentares na determinação orçamentária a ser destinada ao pagamento do serviço da dívida.

Desse modo, uma das perguntas norteadoras deste trabalho, qual seja: a destinação de recursos financeiros ao serviço da dívida possui proteção constitucional? encontra resposta afirmativa: há de fato uma proteção, em âmbito constitucional, ao serviço da dívida.

O texto constitucional, destacado por Scaff é o art. 166, parágrafo 3º, inciso II, alínea b, que assim expressa:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

⁹⁶ Nos termos do inciso II do Art. 48, da CF. In: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

⁹⁷ Cf. Art. 163, II, da CF. Ibidem.

⁹⁸ Cf. Incisos V a IX do art. 52, da CF. Ibidem.

⁹⁹ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública Brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.78.

¹⁰⁰ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

(...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de **anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal¹⁰¹; (Grifo nosso).

Assim, pela norma expressa, ao Legislativo é vedada a elaboração de qualquer emenda no que toca ao montante previsto no Projeto de Lei Orçamentária para o pagamento do serviço da dívida, ou seja, protege-se o pagamento de juros anuais aos credores da dívida.

Importante destacar o caráter redundante do que está posto nas alíneas “a” e “c”, tendo em vista tratar-se de despesas que já não poderiam ser alteradas por lei orçamentária. Como apontado por Scaff¹⁰², a alínea “a”, que trata de “dotações para pessoal e seus encargos”, é um gasto obrigatório, pois engloba a remuneração dos servidores públicos, que possui regras legais específicas. Estas não poderiam ser alteradas através do processo orçamentário, exceto para aumento da despesa, pois é um tipo de gasto extremamente rígido, incompressível. Já a alínea “c” trata das “transferências constitucionais” da União para os demais entes, obviamente previstas pela própria Constituição e que, portanto, jamais poderiam ser alteradas por leis orçamentárias.

Apenas o que está disposto na alínea “b”, ou seja, “o serviço da dívida”, poderia ser objeto de anulação de despesa. Em outras palavras, o Legislativo poderia deliberar sobre anulação de despesa relativa ao “serviço da dívida” por meio de emenda ao Projeto de Lei Orçamentária, por se tratar de mero gasto contratual. Desse modo, seria possível o uso de tratativas entre o Estado e os credores da dívida para negociações quanto ao pagamento dos juros¹⁰³. Contudo, através do referido dispositivo, a Constituição blinda o pagamento do serviço

¹⁰¹BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹⁰² SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

¹⁰³ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

da dívida, vedando qualquer deliberação legislativa no intuito de modificar o que o Executivo destinou para tal pagamento.

Nesse sentido, destaca Scaff:

O Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo para debate parlamentar e aprovação legislativa, contém certa previsão de gastos para pagamentos de juros anuais aos credores da dívida pública brasileira, interna e externa. Ocorre que o montante que estiver previsto para pagamento desse tipo de despesa com juros no Projeto de Lei Orçamentária não pode ser modificado pelo Poder Legislativo – para usar uma expressão popular, “está blindado contra emendas parlamentares”¹⁰⁴.

Na perspectiva de Silveira¹⁰⁵, trata-se de um dos maiores privilégios que qualquer grupo de interesse pode receber, a saber: a reserva de valores no orçamento. Esse privilégio aos credores da dívida pública implica que já existe uma garantia de valores reservados a eles no orçamento, que uma vez estabelecida no Projeto de Lei Orçamentária pelo Executivo, nem mesmo o Poder Legislativo poderá modificar, por força do dispositivo constitucional em comento.

Em virtude desta peculiaridade, Scaff denomina essa norma de ‘cláusula pétrea orçamentária’¹⁰⁶, embora tal afirmação seja exagerada, pois não se enquadra nas hipóteses do art. 60, §4º da Constituição Federal. No entanto, essa denominação traz ênfase ao fato de que a presente norma afasta a deliberação sobre o pagamento do serviço da dívida do controle democrático e assegura aos investidores da dívida pública uma posição de predominância em face dos cidadãos¹⁰⁷, reduzindo o ritmo da ampliação dos direitos econômicos e sociais em favor do pagamento da dívida pública aos rentistas¹⁰⁸.

Como se verá mais detidamente no item 2.3, ao passo que a Constituição afasta do Legislativo a deliberação sobre o pagamento da dívida, vedando o controle democrático, deixa tal função circunscrita ao Anexo de Metas Fiscais contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias

¹⁰⁴ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

¹⁰⁵ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, são Paulo: D’Plácido, 2020, p. 283

¹⁰⁶ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 352.

¹⁰⁷ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 355.

¹⁰⁸ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

Anual, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (em seu art. 4º), o que veicula a meta de superávit primário¹⁰⁹.

O superávit primário consiste no resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com o pagamento de juros¹¹⁰. Em outras palavras, primeiro reservam-se valores para o pagamento dos juros da dívida, e só então se busca o superávit, ou seja, que haja saldo positivo da diferença entre receitas auferidas e despesas fixadas. A partir disso, comprimem as despesas através da limitação de empenho, também denominado contingenciamento de despesas, em busca do superávit, mantendo-se intocável a dívida pública.

Conforme preleciona Regis Oliveira¹¹¹, contingenciar é controlar ou limitar despesas previstas no orçamento para evitar desequilíbrio durante o exercício financeiro. Como se verá mais adiante, os critérios para a limitação de empenho ou contingenciamento estão elencados no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹². Destaca-se de antemão que a referida lei isenta o serviço da dívida de qualquer forma de contingenciamento, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF¹¹³. Além disso, como aponta Silveira¹¹⁴, no afã de alcançar a formação de superávits primários, outras despesas são sacrificadas, especialmente as despesas sociais.

Em termos práticos, essa busca incessante pelo superávit primário implica simplesmente quanto o governo economizará para o pagamento do serviço da dívida: principal, juros e

¹⁰⁹ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 355.

¹¹⁰ BRASIL. Senado Federal. **Superávit primário**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/supervavit>>. Acesso em: 22 set. 2024

¹¹¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 351.

¹¹² *Caput* do art. 9º da LRF: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de **resultado primário** ou nominal estabelecidas no **Anexo de Metas Fiscais**, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho** e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (Grifos nossos).

¹¹³ Art. 9º, § 2º: “**Não serão objeto de limitação** as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do **serviço da dívida**, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”. (Grifos nossos).

¹¹⁴ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2020, p. 288.

encargos¹¹⁵. Ou dito de outra forma: o resultado primário é considerado uma poupança para pagar o serviço da dívida¹¹⁶.

A blindagem oferecida pela Constituição ao pagamento do serviço da dívida também está posta na limitação da execução orçamentária obrigatória das emendas parlamentares. A criação do orçamento impositivo para as emendas parlamentares foi realizada pela EC nº 86/2015, contudo trouxe em seu bojo um mecanismo para privilegiar o pagamento da dívida.

No §17 do art. 166, fruto da referida alteração constitucional, consta que o montante previsto para as emendas parlamentares de obrigatória execução orçamentária **pode deixar de ser de execução obrigatória**, caso seja verificado que a reestimativa de receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias¹¹⁷. (Grifo nosso).

Assim, até mesmo a execução orçamentária das emendas parlamentares poderá deixar de ser obrigatória, em prol do pagamento da dívida pública¹¹⁸.

Ademais, em seu art. 167, inc. III, o texto constitucional veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital¹¹⁹. Tem-se aqui a denominada regra de ouro das finanças públicas. O objetivo é

(...) limitar a capacidade dos governantes de aumentarem despesas correntes de forma desordenada e ausente de interesse público, autorizando apenas gastos que seriam supostamente responsáveis e condizentes com uma melhora futura do país, investindo em bens tangíveis que serão incorporados posteriormente aos bens ativos do Estado¹²⁰.

A regra de ouro busca perenizar os benefícios com tais gastos, obrigando o legislador orçamentário a utilizar os recursos em bens de capital, ou seja, a dívida pública deve ser

¹¹⁵ 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: < [¹¹⁶ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 289.](https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.> . Acesso em: 22 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹¹⁷ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 362.

¹¹⁸ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 362.

¹¹⁹ Conforme Scaff e Athias: despesas de capital remetem a bens de capital, os quais equivalem a bens tangíveis, tais como obras, prédios, construções - essencialmente obras de infraestrutura - que possam ser incorporadas ao valor imobilizado. SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Jurídica da FAGOC**, v. 1, 2016. Disponível em: < <https://revista.fagoc.br/juridico/article/view/47/140> >. Acesso em: 18 nov. 2024.

¹²⁰ SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Jurídica da FAGOC**, v. 1, 2016. Disponível em: < <https://revista.fagoc.br/juridico/article/view/47/140> >. Acesso em: 18 nov. 2024.

utilizada com a finalidade de investimento¹²¹. Importa mencionar que a partir da Emenda Constitucional nº 106/2020, o presente dispositivo passou a permitir a infringência da regra de ouro para as operações mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, desde que aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

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 comento¹²².

Cumprе ressaltar que a regra de ouro, no que toca à dívida pública, não é integralmente cumprida, ou quando muito, é cumprida apenas no aspecto formal. Bem distante do ideal de que o endividamento seja apenas realizado para investimentos, tem-se, nos dizeres de Scaff, que os juros e toda a dinâmica da dívida pública brasileira, vêm sendo utilizados como instrumento de política monetária, para controlar a inflação¹²³.

Outro aspecto importante é o que estabelece o art. 48, inciso XIV, do texto constitucional:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

XIV - moeda, seus **limites** de emissão, e montante da **dívida** mobiliária federal¹²⁴. (Grifo nosso).

É sabido que ainda não foi editada lei para limitar o crescimento da dívida pública federal, mesmo já havendo um transcurso de mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e mais de vinte anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê a mesma temática em seu art. 30, incisos I e II, como se verá pormenorizadamente adiante. Tal omissão adentra a insofismável proteção do endividamento, redundando em inconstitucionalidade¹²⁵. É patente e flagrantemente criticável tal omissão normativa.

¹²¹ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 356.

¹²² ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira**: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.80.

¹²³ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 357.

¹²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

¹²⁵ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira**: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.81.

Outra questão pertinente estabelecida no texto constitucional é o que encontra-se nos arts. 34, inciso V e 35, inciso I. Neles há previsão de intervenção da União em Estados e no Distrito Federal ou de determinado Estado intervir em seus municípios, em caso de inadimplência da dívida fundada por mais de dois anos. Para que a União faça a intervenção, basta que haja suspensão do pagamento – ou seja, supõe-se que o pagamento foi iniciado, e assim a intervenção se dará a partir do terceiro ano.

Para que o Estado intervenha em dado município, é preciso que a dívida fundada deixe de ser paga – basta que não seja paga nos dois primeiros anos, sem pressupor qualquer espécie de pagamento anterior¹²⁶. Tal medida evidencia a elevada importância facultada ao pagamento da dívida, a ponto de justificar o instrumento da intervenção.

Por todo o exposto, observa-se um descompasso entre constituição financeira e constituição econômica, como apontado por Bercovici e Massonetto¹²⁷. Essa desarticulação entre as ordens econômica e financeira¹²⁸ é reflexo de um padrão sistêmico de acumulação capitalista com o paradigma da constituição dirigente¹²⁹, que tem no serviço da dívida o mecanismo adequado para a referida acumulação de capital.

Ressalte-se a preponderância das ideias neoliberais que emergiram com a ruptura do padrão de financiamento da economia do segundo pós-guerra. Como já aludido no início deste capítulo, há uma clara expansão financeira do capital no sistema mundial. Tem-se, assim, uma involução do direito financeiro que passou a desarticular-se do direito econômico, fazendo

¹²⁶ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.81.

¹²⁷ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024

¹²⁸ Essa referida desarticulação é apontada por Scaff e Athias nos seguintes termos “Atualmente se identifica um descasamento entre o Direito Financeiro e o Direito Econômico, isto é, entre os estudos sobre política financeira e política econômica, o que poderá acarretar efeitos imprevistos e contraproducentes aos objetivos dos países em desenvolvimento”. SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Jurídica da FAGOC**, v. 1, 2016. Disponível em: <<https://revista.fagoc.br/juridico/article/view/47/140>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

¹²⁹ A constituição dirigente é aquela que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, conforme BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 58. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024

retomar o arcabouço jurídico liberal do século XIX e recuar a integração entre a economia e as finanças públicas que legitimava a participação ativa do Estado no domínio econômico, marcando o constitucionalismo do século XX¹³⁰.

3.2.1 Constituição dirigente invertida

O paradigma constitucional que sustentara o Estado Social passou a ser fortemente atacado, como uma reação neoliberal, a partir das últimas décadas do século XX. Veio então à tona: a ruptura entre economia e as finanças públicas; a não intervenção do Estado no domínio econômico; e a propalada neutralidade financeira, defendida pelos liberais. A partir disso, tem-se por consequência uma inversão das pautas do constitucionalismo dirigente¹³¹.

Conforme Bercovici e Massonetto, a Constituição Federal de 1988 emerge neste momento histórico e reflete todo esse dilema.

Elaborada sob os auspícios de sucessivas reformas financeiras, a constituição espelha a tensão entre as ordens econômica e financeira, ora tratando-as de maneira separada, como no isolamento da constituição orçamentária e da constituição tributária, ora integrando-as como elemento indivisível, pela convergência de princípios comuns e indissociáveis¹³².

Para os referidos autores, a constituição financeira passou a ser encarada como se fosse neutra, meramente processual, separada totalmente da ordem econômica e social, esvaziando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia¹³³.

¹³⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 58-59. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luís%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024

¹³¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 59-60. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luís%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024

¹³² BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 60. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luís%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024

¹³³ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra:

No entorno desse processo, tem-se um contexto mais amplo que afeta a economia mundial, a partir da década de 1970, com a crise do petróleo¹³⁴. Vigorava, então, o denominado Estado Social, com a promoção de direitos sociais, serviços públicos, garantia de reprodução da mão de obra, ou seja, da força de trabalho necessária para manter e acelerar o processo de acumulação de capital. Tais são as características dos orçamentos do Estado Social, focado na garantia de direitos e prestação de serviços públicos para a maioria da população.

Contudo, a partir da referida década de 1970, houve uma guinada no processo de acumulação de capital: a denominada financeirização do capitalismo. Por meio do desenvolvimento tecnológico, reduzindo, até mesmo, a necessidade da força de trabalho humana, os orçamentos não se prestaram mais ao papel de, preponderantemente, por meio dos direitos sociais e serviços públicos, assegurar a reprodução da força de trabalho. Os orçamentos passaram a ser ardilosamente utilizados com o objetivo de remunerar o próprio capital¹³⁵.

Nesse novo modelo,

(...) o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida. Assim, nesta etapa, o direito financeiro (...) passa a servir a uma nova função do Estado – a **tutela jurídica da renda do capital** e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderada pelo capital financeiro¹³⁶. (Grifo nosso).

Nessa perspectiva, a partir da década de 1980, a retórica do controle do déficit público¹³⁷, vinculado ao discurso neoliberal de repúdio ao Estado, é acompanhada pelo aumento

Impactum Coimbra University Press, 2006. V. 49, p. 67. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024

¹³⁴ PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. p. 58. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

¹³⁵ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 67-68. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024.

¹³⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 69. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024.

¹³⁷ Scaff e Athias apontam a existência de um verdadeiro fetichismo acerca do propalado equilíbrio orçamentário numérico, ou seja, que as despesas sejam equivalentes a receitas, impondo ao Estado a necessidade de manter um déficit público equivalente a zero.

dos gastos públicos, graças às despesas com a política monetária, especialmente as altas taxas de juros¹³⁸.

A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, “blindada”¹³⁹.

Tem-se, de tal modo, o que Bercovici e Massonetto denominam de Constituição dirigente invertida, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, garantindo acumulação de riqueza privada¹⁴⁰, bem ao contrário da proposta de uma Constituição dirigente que define fins e objetivos para a sociedade como os inculpidos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, a saber: uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos e outras formas de discriminação.

Por tudo que foi visto, resta patente que o sistema jurídico-constitucional protege de maneira especial e privilegiada o serviço da dívida, garantindo que os credores não apenas receberão, mas que seu recebimento é preferencial¹⁴¹, antes mesmo dos interesses sociais de milhões de brasileiros, carentes da atuação estatal, por intermédio de políticas públicas que logicamente se efetivam por meio de recursos financeiros.

¹³⁸ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 68-69. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luís%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024.

¹³⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 71. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luís%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024.

¹⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 73. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luís%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024.

¹⁴¹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 283.

3.3 Proteção infraconstitucional

Partindo à análise do tratamento da dívida pública no plano infraconstitucional, é imprescindível atentar aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O principal fato gerador da referida lei foi a administração e o gerenciamento da dívida pública, dado tratar-se de um dos principais problemas econômicos, à época. Assim, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscar-se-ia tanto o equilíbrio das contas públicas quanto o alcance dos princípios constitucionais de transparência e responsabilidade, por meio do cumprimento da meta fiscal¹⁴².

3.3.1 Dívida pública à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal

Na perspectiva de Albuquerque¹⁴³, a LRF reflete a forma que o Estado brasileiro optou para fixar limites às operações de crédito, sobretudo no que diz respeito ao endividamento dos entes federados, estabelecendo limites conforme normas jurídicas preestabelecidas, seja na Constituição Federal, seja na própria LRF. A lei em comento tem como objetivo estipular normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, buscando a redução do *déficit* público e estabilizando o montante da dívida pública em relação ao PIB, como o parágrafo primeiro do art. 1º, dá a entender:

§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de **metas de resultados** entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar¹⁴⁴. (Grifos nossos).

¹⁴² CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; CASSETTARI JUNIOR, Ailton. 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.

¹⁴³ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.84.

¹⁴⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

No que concerne à dívida pública, salienta Albuquerque¹⁴⁵ que há na LRF um reforço à regra de ouro¹⁴⁶, estabelecendo condições e sanções caso haja desrespeito aos limites e pagamento do endividamento – como, por exemplo, o ente federado fica proibido de conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária¹⁴⁷ –, além das obrigações a serem observadas no caso de excesso da dívida consolidada de um ente da Federação¹⁴⁸.

Como salientado anteriormente, no encalço da responsabilidade fiscal, tem-se a previsão de cumprimento da meta de superávit primário no art. 4º da LRF, por meio do Anexo de Metas Fiscais. *In verbis*:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, **resultados nominal e primário** e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

VI – quadro demonstrativo do cálculo da **meta do resultado primário** de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes¹⁴⁹. (Grifos nossos).

¹⁴⁵ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.84.

¹⁴⁶ Cf. Art. 44 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000). Ibidem.

¹⁴⁷ Cf. Art. 14 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000).Ibidem

¹⁴⁸ Cf. Art. 31 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000).Ibidem

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Em suma, o referido dispositivo determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) veicule anualmente a projeção de resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes¹⁵⁰.

Para Marcus Abraham, as Metas Fiscais:

representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira¹⁵¹.

Destaque-se que o resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. Já o resultado primário surge do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida¹⁵².

Crítica e didaticamente, Fernando Scaff expõe que, em termos práticos, resultado primário significa quanto o governo economizará para o pagamento do serviço da dívida pública (principal, juros e encargos). Corresponde a quanto sobrar após o pagamento dos juros. Assim, o Anexo de Metas Fiscais apenas expõe o resultado primário, ou seja, o número a ser alcançado para o pagamento do serviço da dívida pública¹⁵³.

É esse “anexo de metas fiscais” que determina e vincula o sistema financeiro público, pois o debate de política fiscal passa a perseguir e priorizar o direito dos credores a receber seus créditos ao invés da busca dos objetivos fundamentais da república estabelecidos no art. 3º da Constituição¹⁵⁴.

¹⁵⁰ 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/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>> . Acesso em: 22 set. 2024

¹⁵¹ ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 122.

¹⁵² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Política fiscal**. Contas do Governo 2019. Disponível em: < <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/politica-fiscal.htm#:~:text=O%20resultado%20nominal%20representa%20a,incidentes%20sobre%20a%20d%C3%ADvida%20l%C3%ADquida>> . Acesso em: 18 nov. 2024.

¹⁵³ 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/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>> . Acesso em: 22 set. 2024

¹⁵⁴ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 359.

De acordo com Silveira, por meio do referido dispositivo, governantes e legisladores estão amarrados em torno de uma concepção de dívida pública predeterminada, direcionando recursos públicos à formação de superávits primários, ainda que isso signifique sacrificar outras despesas, especialmente as sociais¹⁵⁵. Apenas em caso de ocorrer uma calamidade pública (ou estados de defesa ou sítio) é que “serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais”, nos termos do art. 65 da LRF.

Outro privilégio ao serviço da dívida está elencado no art. 9º da LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho** e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§1º (...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do **serviço da dívida**, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias¹⁵⁶.

Pela redação do dispositivo, caso seja constatado ao final de um bimestre que houve queda da receita pública estimada, é preciso que os Poderes e o Ministério Público realizem limitação de empenho, ou seja, contingenciamento de despesas.

Como já salientado anteriormente, no item 3.2, o contingenciamento é a medida para controlar ou limitar despesas previstas no orçamento a fim de evitar desequilíbrio durante o exercício financeiro, na hipótese de que se constate, ao final de um bimestre, que a receita estimada não será efetivamente arrecadada. Desse modo, não se realizando a receita, não se pode ter a despesa¹⁵⁷.

Pelo dispositivo em comento, a LRF veda que se limitem as despesas destinadas ao serviço da dívida. Dito de outro modo, conforme Scaff¹⁵⁸, na condução da execução orçamentária é permitido ao Poder Executivo sustar o pagamento de algumas espécies de gastos

¹⁵⁵ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 288.

¹⁵⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

¹⁵⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 351.

¹⁵⁸ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

programados. É o já aludido contingenciamento. Entretanto, reafirme-se: pelo dispositivo da LRF, em análise, não se pode contingenciar o gasto destinado ao serviço da dívida.

Pela redação do § 2º do art. 9º da LRF, além das despesas relativas ao serviço da dívida, tampouco poderão sofrer contingenciamentos: a) despesas que constituam obrigações constitucionais e legais; b) as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade; e c) despesas ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Aqui, faz-se necessário destacar o caráter retórico do que está posto em tais hipóteses vedadas à contenção de despesas. Afinal, “obrigações constitucionais e legais” já não poderiam ser contingenciadas. As constitucionais, por serem hierarquicamente superiores, e grande parte das obrigações legais, por serem obrigações necessárias à manutenção da máquina estatal, como, por exemplo, as que se referem a pagamento de pessoal¹⁵⁹. Como exemplo de obrigações constitucionais, tem-se a aplicação de recursos mínimos na educação (art. 212) e saúde (art. 198, §2º). Deve-se frisar que se trata de valores que deveriam ser o mínimo, pressupondo-se tratar-se do piso, não do teto.

A partir da Lei complementar nº 177/2021, foi inserida uma nova hipótese: obrigações destinadas ao “desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade”. Parece coerente que uma obrigação lastreada em fundo criado especialmente para dar-lhe sustentação não sofra contingenciamento, por já possuir fonte própria de recurso.

No que tange às “obrigações ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)”, tampouco poderiam ser contingenciadas, justamente por serem ressalvadas por lei posterior e anual¹⁶⁰. A Constituição Federal de 1988 atribuiu à LDO a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, constituindo uma espécie de “pré-orçamento” que estabelece metas e prioridades para a administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente¹⁶¹. As despesas ressalvadas pela LDO têm a função de garantir a execução de

¹⁵⁹ 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/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>> . Acesso em: 22 set. 2024.

¹⁶⁰ 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/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>> . Acesso em: 22 set. 2024.

¹⁶¹ GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p.185.

gastos prioritários e essenciais ao interesse público, não estando, por óbvio, passíveis a contingenciamento.

Voltando-se às despesas “destinadas ao pagamento do serviço da dívida”, pode-se afirmar, enfaticamente, que são “as únicas despesas que efetivamente são afastadas pelo artigo 9º, parágrafo 2º, da LRF e que não podem ser contingenciadas de nenhuma forma”¹⁶².

Conclui-se que o aparato legal torna juridicamente impossível contingenciar o pagamento do serviço da dívida, que é duplamente blindado¹⁶³. A primeira blindagem decorre da Constituição (art. 166, § 3º, “b”), que impede a deliberação parlamentar na fase de aprovação da lei orçamentária, como visto anteriormente. E a segunda blindagem, estabelecida pela LRF, protege contra o contingenciamento na fase de execução orçamentária¹⁶⁴.

Ressalte-se, ainda, que as despesas destinadas ao serviço da dívida não estão sujeitas à prévia estimativa de impacto e nem à demonstração da origem dos recursos¹⁶⁵, nos termos do parágrafo 6º do art. 17 da LRF.

Outro ponto importante a ser destacado refere-se ao art. 30 da lei em comento, que determina que o presidente da República submeta proposta de lei fixando limites ao endividamento federal. O referido dispositivo previa que a submissão do projeto de lei fosse feita no prazo de noventa dias após a publicação da LRF, o que de fato ocorreu. Entretanto, o projeto de lei para limitar a dívida mobiliária federal, enviado pelo presidente da República, em agosto de 2000, à Câmara dos Deputados, foi arquivado no Senado em dezembro de 2014¹⁶⁶.

Até o presente momento não há notícias de projeto de lei tramitando no Senado com esse objetivo. Quanto aos demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios),

¹⁶² 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: < [¹⁶³ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 362.](https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.> . Acesso em: 22 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁶⁴ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 356.

¹⁶⁵ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 286.

¹⁶⁶ PINTO, Élica Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Kaled. É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal. **Revista eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 05 dez. 2017. Disponível em:

estes já se submetem às limitações das Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal¹⁶⁷. Assim, resta explícita a desproporcionalidade entre tais entes e a União, para quem não há limite de endividamento.

Há autores que demandam a declaração de inconstitucionalidade da omissão legislativa em limitar a dívida pública federal. Nesse sentido:

A inconstitucionalidade dessa seletiva mora legislativa é evidente, sobretudo à luz das cláusulas pétreas nucleares que amparam o pacto federativo e o regime democrático, na medida em que, sem a regulamentação dos limites de endividamento da União, não é possível haver federalismo fiscal equitativo e debate efetivamente democrático acerca das leis do ciclo orçamentário. Daí porque se tornam incipientes e tortas as tarefas de o governo federal acompanhar e tentar controlar as dívidas estaduais e municipais quando exige deles algo a que a União se nega submeter-se¹⁶⁸.

Por todo o tratamento dispensado ao pagamento do serviço da dívida pública, resta mais que evidente que a Lei de Responsabilidade Fiscal complementa o processo da “blindagem”¹⁶⁹, iniciado pela Constituição, ao pagamento do serviço da dívida pública.

Em crítica pertinente, revela Scaff¹⁷⁰, sob o contexto de todos esses privilégios ao pagamento do serviço da dívida, a concreta supremacia do interesse dos credores financeiros sobre o interesse público. Há clara deturpação do princípio republicano, base do orçamento republicano, pois não se pode subordinar o interesse de todos em proveito de um grupo de credores.

(...) o Direito, o Estado e o governo devem existir em função do *homem*, e não da remuneração do capital. Insiste-se que esta é importante, mas não primordial e, muito menos prioritária para a convivência social, especialmente nas sociedades com enormes fraturas socioeconômicas, como a brasileira.

É um verdadeiro sorvedouro de dinheiro o sistema montado no Brasil acerca da dívida pública e a *blindagem do serviço da dívida*, a despeito de constar na Constituição, é algo absolutamente inadmissível e que deveria ser alterado pelo Congresso Nacional,

¹⁶⁷ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.84.

¹⁶⁸ PINTO, Élide Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Kaled. 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 set. 2024.

¹⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 71. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf. Acesso em: 24 set. 2024.

¹⁷⁰ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 364.

único foro adequado para modificar essa situação através de Emenda Constitucional¹⁷¹.

Resta questionar quais as implicações efetivas para tamanha proteção constitucional e legal ao serviço da dívida, que privilegia uma pequena casta de rentistas em detrimento dos cidadãos brasileiros. É sobre isso que tratará o capítulo seguinte.

¹⁷¹ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 365.

4. DÍVIDA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E SOCIAIS

Após a incursão realizada nos capítulos anteriores, nos quais foi possível analisar os principais conceitos atinentes à dívida pública, seu resumo histórico no contexto brasileiro e, posteriormente, a efetiva proteção ao pagamento do serviço da dívida, no âmbito constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal, propõe-se agora a compreensão da dívida pública de forma mais abrangente, no bojo do Direito Financeiro, mais especificamente no ramo das despesas públicas, bem como sua implicação orçamentária e no que tange à efetivação dos direitos fundamentais. O objetivo é ponderar se há um prejuízo ao atendimento dos direitos fundamentais insculpidos na Carta Magna, em face da proteção efetiva ao pagamento da dívida pública.

4.1 Relevância do direito financeiro

De início, é importante salientar o papel relevante do Direito Financeiro, compreendido como o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira do Estado, disciplinando a constituição e a gestão da Fazenda Pública, bem como estabelecendo regras e procedimentos para obtenção da receita pública e a realização dos gastos necessários à consecução dos objetivos do Estado¹⁷².

O Estado existe para satisfazer certas necessidades e desempenhar certas funções que não poderiam ser exercidas por qualquer particular. Assim, serviços como saúde, educação, e obras de grande vulto, como estradas e portos, se tornariam inviáveis sem a sua intervenção¹⁷³. Com vistas à consecução satisfatória de tais necessidades públicas, o Estado desenvolve uma atividade financeira.

Importa salientar, pela análise já empreendida sobre a dívida pública, que o endividamento nacional tem ocupado proeminente destaque e consumido elevado montante financeiro para o pagamento do serviço da dívida. Nessa perspectiva, há o entendimento de

¹⁷² TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 12.

¹⁷³ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 24.

Streeck¹⁷⁴ de que o Estado Fiscal tem se tornado um Estado endividado. Confere-se assim, elevada importância à aferição do quanto o endividamento público tem impactado o orçamento nacional.

Por mais volumosas que sejam as receitas auferidas, trata-se de recursos finitos, logo, não há recursos suficientes para atender todos os tipos de demandas públicas. Será preciso selecionar entre o conjunto de necessidades aquelas que serão atendidas. É uma escolha política. Cabe ao ordenamento jurídico estabelecer quais e como esses bens serão fornecidos pelo poder público, assim como coube à Constituição definir o sistema jurídico financeiro que exercerá a regulamentação do processo político de escolhas das necessidades a serem satisfeitas¹⁷⁵.

Esse elevado destaque sobre a arrecadação de recursos financeiros para fazer frente às necessidades estatais levou, como bem salienta Ricardo Lobo Torres¹⁷⁶, o Direito Tributário a ser o ramo mais desenvolvido do Direito Financeiro, com normas mais bem elaboradas, em homenagem à segurança dos direitos individuais.

Daí emerge a necessidade premente de voltar atenção às despesas, nas quais se insere a dívida pública, tornando claro como é gasto o produto que se arrecada por meio dos tributos, bem como o que adentra ao Erário na condição de crédito público.

A despeito da extrema importância da temática pertinente à dívida pública, pelo impacto sobre a vida nacional, esta se acha longe de ocupar as manchetes dos noticiários dos grandes veículos de comunicação, de forma esclarecedora. Ademais, são poucos os que se interessam pelo assunto, dada a complexidade que envolve o tema. Tampouco se pode olvidar o fato de os credores da dívida serem os maiores interessados na perpetuação desse estado de coisas¹⁷⁷.

A elevada importância do Direito Financeiro se revela também no estudo de importantes temas, como a justiça fiscal, a redistribuição de rendas, o federalismo financeiro e a moralidade nos gastos públicos¹⁷⁸, que em muito transbordam a proposta do presente trabalho, mas que, como ressalta Ricardo Torres, revelam o aspecto interdisciplinar do Direito Financeiro. Este

¹⁷⁴ STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

¹⁷⁵ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 29.

¹⁷⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 12.

¹⁷⁷ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: Experiências e métodos**. Brasília: Editora Inove, 2013, p. 13.

¹⁷⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 14.

dialoga com outras disciplinas jurídicas¹⁷⁹ e extrajurídicas, cuja interseção reside no núcleo comum de normatividade, traduzido em elementos para a programação da vida social e o estabelecimento de regras do dever-ser¹⁸⁰.

Ressalta ainda, o referido autor, a interdisciplinaridade com a Economia, as Finanças e com a Ciência Política, bem como sua estreita ligação com o Direito Constitucional.

A constituição brasileira regula minuciosamente a matéria financeira. Cria o sistema tributário nacional, estabelece limitações ao poder tributário, proclama os princípios financeiros básicos, faz a partilha dos tributos e da arrecadação tributária, dispõe sobre o crédito público, desenha todo o contorno jurídico do orçamento e disciplina a fiscalização da execução orçamentária (arts. 70 a 75 e 145 a 169)^{181, 182}.

Por tamanha acuidade é que se fala na existência do Direito Constitucional Financeiro, que também se relaciona com outros aspectos do Direito Constitucional ou com as outras subconstituições, como, por exemplo, o Direito Constitucional Econômico, ao tratar de questões atinentes à intervenção do Estado na economia, do mercado social, da livre-iniciativa e da extrafiscalidade¹⁸³.

A imensa importância do Direito Financeiro e Orçamentário é explicitada, também, pelo fato de todos os direitos possuírem custos. Assim, não há que se falar em satisfação de necessidades públicas à parte das finanças arrecadadas, geridas e despendidas pelo Estado. Nesse sentido, é falsa a concepção de que haveria direitos que cobrariam apenas a abstenção ou a inação estatal, como propugnam os neoliberais ao clamar por um Estado mínimo.

Advertem Stephen Holmes e Cass Sunstein que “não há direito algum que se resuma ao direito de ser deixado em paz pelos agentes públicos; todos os direitos implicam uma pretensão a uma resposta afirmativa por parte do Estado”¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Marcus Abraham destaca o caráter interdisciplinar do direito financeiro ao explicitar sua relação com o Direito Tributário, o Administrativo, o Processual Civil, o Penal, o Civil e o Direito Internacional. ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 32.

¹⁸⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 14.-15.

¹⁸¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 16.

¹⁸² Nesse mesmo sentido aponta Marcus Abraham: “O Direito Constitucional brasileiro influencia sobremaneira o Direito Financeiro, porque é da Constituição que se extraem as principais normas financeiras, previstas de forma minuciosa”. ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 29.

¹⁸³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 17.

¹⁸⁴ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019, p. 30-31.

Esclarecem, os referidos autores, que o direito de detentos de não serem torturados por policiais e carcereiros só pode ser efetivado quando o ente estatal se mobiliza com ações concretas como empreender visitas de inspeção a prisões públicas por parte de médicos pagos com o dinheiro dos tributos, dispostos a apresentar provas críveis como testemunhas numa audiência judicial. Os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário¹⁸⁵.

Reafirme-se que esse mecanismo de financiamento é sustentado, preponderantemente, pelos tributos. Assim, nos dizeres de Nabais¹⁸⁶, os impostos são o preço que determinada comunidade organizada paga para dispor de uma sociedade pautada na liberdade, de um lado, e por um mínimo de solidariedade, de outro. Considera o referido autor que o dever fundamental de pagar tributos é um indeclinável dever de cidadania, cujo cumprimento deveria honrar a todos os contribuintes.

Importa salientar que mesmo os denominados direitos de primeira geração, ou direitos negativos, que em tese, para sua efetivação, demandariam apenas a inação estatal, como liberdade e o direito à propriedade privada, demandam custos e uma firme atuação estatal para sua manutenção e proteção.

Quando o detentor de um direito legal sofre lesão nesse direito, o mais comum é que possa peticionar, em busca de um remédio, um juiz cujo salário é pago pelos contribuintes. Para obter o remédio judicial, que é uma forma de ação do governo, a parte lesada exerce seu direito de usar o sistema litigioso financiado pelo público, sistema esse que, para esse fim, tem de estar pronto e à disposição. Como já se disse, o detentor de um direito é sempre o autor potencial de uma ação judicial ou de um recurso¹⁸⁷.

Por tudo isso, pode-se afirmar que os direitos são bens públicos, ou seja, serviços sociais pagos pelo contribuinte e administrados pelo governo, cujo objetivo é aperfeiçoar o bem-estar coletivo e individual¹⁸⁸.

¹⁸⁵ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019, p. 31.

¹⁸⁶ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. v. 3, n. 2, 2002. Disponível em: <<https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em 18 nov. 2024.

¹⁸⁷ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019, p. 32.

¹⁸⁸ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019, p. 35.

Compreender as implicações do Direito Financeiro e Orçamentário, sobretudo, no que toca à questão de como são gastas as receitas brasileiras, principalmente com o serviço da dívida pública, é algo importantíssimo, e que será feito a seguir.

4.2 Dívida como despesa pública

Para alcançar o cumprimento da razão de existir do Estado, qual seja a satisfação do interesse público, delineado na Constituição Federal de 1988, máxime nos objetivos fundamentais arrolados no art. 3º da Constituição Federal, e dos direitos sociais deles derivados, faz-se imprescindível um orçamento organizado para este fim.

O orçamento constitui-se no 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 agir¹⁸⁹. Por esta razão é que se pode afirmar que no orçamento se concretizam as políticas públicas.

Como afirma Albuquerque¹⁹⁰, é por meio da alocação orçamentária que se alcança a efetivação de direitos coerente com os valores e direitos elencados pela Constituição Federal, pela qual o administrador público deve se pautar, aplicando-se a ele os instrumentos e parâmetros para que atinja suas metas e realize sua função.

É exatamente neste aspecto que desponta a temática da despesa pública, que conforme apresenta Emerson Gomes, trata-se de sinônimo de gastos públicos, já que a própria Constituição Federal não faz distinção entre as terminologias¹⁹¹.

Assim, concebe-se a despesa pública ou gastos públicos como atos que concretizam o próprio fim da atividade financeira do Estado, e que podem ser compreendidos como aplicações

¹⁸⁹ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.89.

¹⁹⁰ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.89.

¹⁹¹ GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 42-43.

de direito público, realizadas por uma autoridade ou ente público, com a finalidade de atendimento às necessidades públicas, no espaço conferido por uma autorização legislativa¹⁹².

Para Aliomar Baleeiro¹⁹³, é possível conceber o termo despesa pública de duas formas. A primeira seria de forma abrangente, a designar o conjunto dos dispêndios do Estado. A segunda, em sentido estrito, como a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, mediante uma autorização legislativa.

Há diferentes formas de classificar as despesas. Antes, porém, é importante que se destaque o caráter político da decisão de gastar. Como afirma Basile Christopoulos¹⁹⁴, não há finanças neutras, e conseqüentemente também não há despesas públicas neutras. Nesse mesmo sentido, anota Aliomar Baleeiro: “Em todos os tempo e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder”¹⁹⁵.

Aqui se ressalta a decisão política, demonstrada no capítulo anterior, de proteger, constitucional e legalmente, o pagamento do serviço da dívida pública (principal, juros e encargos), trazendo a efeito o que Bercovici e Massonetto¹⁹⁶ denominam de blindagem constitucional.

O instrumento de contratação do crédito público não é um mal em si mesmo. Mas é preciso observar se a dívida pública, decorrente, tem servido para fomentar a satisfação dos direitos fundamentais, ou, ao contrário, tem servido para transferir recursos públicos a uma elite de rentistas, sob a forma de juros exorbitantes¹⁹⁷.

Há uma variedade de classificações concernentes às despesas públicas. Cumpre destacar que não há classificações certas ou erradas, mas sim classificações úteis ou inúteis, na medida

¹⁹² GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 50.

¹⁹³ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 73.

¹⁹⁴ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 70.

¹⁹⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 78.

¹⁹⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 71. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

¹⁹⁷ 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.

em que logram transmitir claramente o pensamento ou facilitar o entendimento do objeto de classificação¹⁹⁸.

Conforme Marcus Abraham¹⁹⁹, as despesas podem ser organizadas pela competência (federais, estaduais, municipais, conforme o ente federativo que a realizar) ou pela localização da sua realização (internas/externas ou nacionais/internacionais). Podem ser classificadas, ainda, quanto à periodicidade (**ordinárias**, quando estáveis e rotineiras, constantes do orçamento público, como, por exemplo: pagamento de servidores públicos; e **extraordinárias**, que se realizam em situações imprevisíveis, não possuindo receita própria, nem sendo contempladas no orçamento, como, por exemplo: guerra externa, calamidade pública ou comoção interna; e **especiais**, gastos que não possuem dotação orçamentária específica, como, por exemplo: a criação de um novo órgão inexistente na estrutura estatal).

A Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais para a elaboração e execução do orçamento, classifica a despesa pública por um critério preponderantemente econômico, ao dividi-las em despesas correntes e despesas de capital²⁰⁰.

As despesas correntes subdividem-se em despesas de custeio – dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (art. 12, § 1º, da lei em comento), nelas se incluindo as despesas de pessoal, de material, de consumo, de serviço de terceiros etc. –, e transferências correntes – dotações para despesas às quais não corresponde contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado (art. 12, §2º), nelas se incluindo as subvenções sociais e econômicas, as despesas com inativos, as pensões, as transferências intergovernamentais e os juros da dívida contratada²⁰¹.

Os juros da dívida pública são categorizados como transferências correntes, enquanto despesa corrente, pois se referem à remuneração do capital disponibilizado aos entes federados

¹⁹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 321.

¹⁹⁹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 203.

²⁰⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 195.

²⁰¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 195-196.

via operações financeiras, variando conforme uma série de fatores, como taxa interna de juros e câmbio²⁰².

Quanto às despesas de capital, classificam-se em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Os investimentos compreendem as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas para a aquisição de imóveis a elas destinados (art. 12, § 4º). Inversões financeiras são as dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização ou à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie (art. 12, § 5º). Já as transferências de capital consistem nas dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições²⁰³.

Avançando no esforço classificatório das despesas públicas, aponta Ricardo Lobo Torres que além da classificação econômica, trazida pela Lei nº 4.320/1964, ainda é possível classificar as despesas pelo critério institucional, levando em consideração o órgão ou a instituição a quem se atribui a realização do gasto (Ministério, Secretaria, Departamento etc.); e pelo critério programático, levando em consideração o programa governamental nas diversas áreas de atuação (ensino, saúde, transporte etc.)²⁰⁴.

Na condição de norma, as despesas públicas são normas jurídicas gerais e concretas, porquanto 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^{205, 206}.

Na perspectiva de Emerson Gomes²⁰⁷, as despesas obrigatórias são aquelas cuja obrigatoriedade emana da Constituição, a demandar dotação orçamentária em determinado tipo

²⁰² ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 93.

²⁰³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 196.

²⁰⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 196.

²⁰⁵ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 94.

²⁰⁶ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 55, 77.

²⁰⁷ GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 75.

de despesa (sentido estrito), o que não deve ser confundido com as vinculações constitucionais, que utilizam o conceito amplo de despesa, pois exigem percentuais do orçamento destinados a um determinado fim (saúde e educação, por exemplo), sem obrigar especificamente à realização de um gasto como a compra de caderno ou a construção de escolas²⁰⁸, no âmbito dos gastos com educação.

Aponta, ainda, Emerson Gomes que as despesas também podem ser classificadas em quase-obrigatórias, quando a impositividade deriva de lei – enquadrando nessa categoria o gasto com o serviço da dívida –, ou facultativas, nas quais não há exigência em nenhum dispositivo legal²⁰⁹.

Importa rememorar o capítulo anterior, no qual foi apresentada a vedação constitucional de qualquer emenda parlamentar no que toca ao montante previsto no Projeto de Lei Orçamentária para o pagamento do serviço da dívida, conforme disposto no art. 166, § 3º, II, alínea b, da Constituição Federal. Como salientado alhures, há uma ‘cláusula pétrea orçamentária’, segundo a dicção de Scaff²¹⁰. A Constituição confere aos credores da dívida ampla proteção contra ingerências parlamentares na determinação orçamentária a ser destinada ao pagamento da dívida²¹¹.

Trata-se de verdadeiro privilégio²¹²: reserva de valores no orçamento. Além disso, tem-se o disposto no art. 9º, § 2º, da LRF, que veda o contingenciamento de recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida. Assim, da elaboração à execução, há uma ampla proteção aos gastos com a dívida pública, conforme visto pormenorizadamente, no capítulo precedente.

Concorda-se com Ivo, Silva e Albuquerque²¹³, para quem a natureza da despesa relativa ao serviço da dívida é, indubitavelmente, obrigatória por expressa determinação constitucional.

²⁰⁸ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 95.

²⁰⁹ GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 75.

²¹⁰ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 352.

²¹¹ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrazada ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

²¹² Cf. SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 286.

²¹³ IVO, Gabriel; SILVA, Beclaute Oliveira; ALBUQUERQUE, Paula Iasmim Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público brasileiro em questão: o endividamento público enquanto despesa impositiva em contraposição ao caráter autorizativo dos gastos sociais para além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 28, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8402>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

No mesmo sentido aponta Albuquerque²¹⁴, para quem a natureza jurídica da despesa relativa ao serviço da dívida é “obrigatória”, dada toda a proteção constitucional demonstrada.

4.3 Preponderância do orçamento

Como destacado anteriormente, o orçamento cumpre a função imprescindível de tornar efetivos os direitos tecidos na Constituição²¹⁵. Ademais, a despesa pública não pode ser apartada das noções e implicações jurídicas do tipo de orçamento²¹⁶. Como pontua Marcus Abraham²¹⁷, quanto aos objetivos o orçamento público pode ser denominado clássico ou orçamento-programa.

O orçamento clássico é caracterizado por ser uma peça meramente contábil, em que há apenas a previsão de receitas e a fixação de despesas, sendo desprovido de planejamento para as ações e os programas governamentais, já que nele não constam os objetivos e as metas a serem atingidas²¹⁸. Surgiu com a função precípua de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre o Executivo²¹⁹.

Por seu turno, o orçamento-programa contempla, além das informações financeiras sobre receitas e despesas, os programas de ação do Estado, pela identificação dos projetos, planos, objetivos e metas²²⁰. Por isso é que se pode concluir que se está diante de um instrumento fundamental ao planejamento e programação da atividade econômica do governo,

²¹⁴ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 97.

²¹⁵ IVO, Gabriel; SILVA, Beclaute Oliveira; ALBUQUERQUE, Paula Iasmim Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público brasileiro em questão: o endividamento público enquanto despesa impositiva em contraposição ao caráter autorizativo dos gastos sociais para além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 28, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8402>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

²¹⁶ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 95.

²¹⁷ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 277.

²¹⁸ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 277.

²¹⁹ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 55.

²²⁰ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 277.

tendo em vista que, nesta perspectiva, as despesas públicas são revestidas de intencionalidade, determinando como e em que despesar o montante autorizado²²¹.

De acordo com Marcus Abraham²²², o orçamento-programa é o modelo adotado pelo Brasil, conforme sistematização prevista no art. 165 da Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 165, três planejamentos orçamentários: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas três leis orçamentárias integram-se harmoniosamente, devendo a Lei Orçamentária Anual respeitar as Diretrizes Orçamentárias, consonando ambas com o Orçamento Plurianual²²³.

Conforme Torres²²⁴, o Plano Plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo, consistindo em planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica. Deve conter a previsão de despesas de capital, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, a orientação para elaboração da lei orçamentária anual, alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento²²⁵.

Conforme se verificou no capítulo anterior, o art. 4º, § 1º, da LRF prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá um Anexo de Metas Fiscais em que serão estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e aos dois seguintes.

Como salientado alhures, o resultado primário retrata o quanto o governo economizará para o pagamento do serviço da dívida. O resultado nominal corresponde ao quanto sobrá

²²¹ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 95

²²² ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 277.

²²³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 172.

²²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 172-173.

²²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 174.

após o pagamento dos juros. O Anexo de Metas Fiscais apenas revela o resultado primário, ou seja, o número a ser alcançado para o pagamento do serviço da dívida pública²²⁶. Tal instrumento vincula o sistema financeiro público, pois o debate de política fiscal passa a perseguir e priorizar o direito dos credores, ao invés da busca dos objetivos fundamentais estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal²²⁷.

Para Silveira²²⁸, esse Anexo de Metas Fiscais amarra governantes e legisladores em torno de uma concepção de dívida pública predeterminada, direcionando recursos públicos à formação de superávits primários, ainda que isso signifique sacrificar outras despesas, especialmente as sociais. Na perspectiva desse autor, a meta fiscal é medida indicativa. Exigir o atingimento obrigatório de uma meta é um contrassenso, tanto que a própria LRF estipula que, anexo à LDO, deve haver avaliação do cumprimento das metas, revelando que a meta é um indicativo, valor-referência, apenas²²⁹.

Para o referido autor, a possibilidade de incorrer em *déficits* primários, de forma temporária, deve ser resguardada, inclusive para permitir a continuidade dos serviços e programas sociais²³⁰.

No que concerne à Lei Orçamentária Anual, esta compreenderá o orçamento fiscal, o de investimentos das empresas estatais e o da seguridade social²³¹. Tal lei é responsável por prever dotações, estabelecendo objetivos e metas a serem perseguidos pela unidade orçamentária. Ademais, atribui um teto de recursos financeiros para o atingimento de uma finalidade dentro do exercício financeiro²³².

²²⁶ 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: < [²²⁷ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 359.](https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.> . Acesso em: 22 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²²⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 288.

²²⁹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 312.

²³⁰ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 313.

²³¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 175.

²³² ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira**: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 98.

O orçamento é uno; embora aparente tratar-se de três documentos distintos, eles se harmonizam e se integram finalisticamente²³³.

(...) 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 tempo²³⁴.

Sabe-se, por repetição enfática neste trabalho, que é por meio do orçamento que há uma efetiva concretização dos desígnios constitucionais para o plano da realidade²³⁵. Assim, é através do orçamento que são concretizadas as políticas públicas estatais.

Ao ponderar sobre receitas e despesas, conclui Marcus Abraham²³⁶ que ambas fazem parte do mesmo processo da atividade financeira estatal, podendo-se dizer que há uma relação de meio e fim estatal. A receita pública é apenas um meio instrumental necessário para a realização da despesa pública, que representa a finalidade precípua da existência do Estado: prover o cidadão e a sociedade de bens e serviços necessários para uma vida digna, justa e feliz.

No próximo item buscar-se-á demonstrar que a dívida, na condição de despesa pública, não tem sido um instrumento para a concreção plena dos direitos fundamentais no contexto brasileiro, mas, ao contrário, tem privilegiado um grupo pequeno de credores em detrimento da grande maioria da população.

4.4 Dívida pública *versus* direitos fundamentais

A análise dos valores financeiros despendidos pelo Brasil para o pagamento da dívida pública causa verdadeiro assombro, sobretudo no que concerne ao pagamento de juros. Faz-se importante rememorar o histórico da dívida pública brasileira, conforme apresentado no capítulo primeiro, para ponderar que todo volume financeiro vertido em favor do pagamento de juros poderia ter sido destinado para políticas públicas, fazendo cumprir o desígnio do Estado,

²³³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 175.

²³⁴ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p. 99.

²³⁵ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 103-104.

²³⁶ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 193.

qual seja: a satisfação de necessidades públicas, como já fartamente enfatizado ao longo deste trabalho.

A título ilustrativo, constatou-se, no primeiro capítulo que, no período entre 2019 e 2020, a dívida pública apresentou crescimento contínuo, atingindo o ápice em pleno período pandêmico (em 2020). Neste ano, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) atingiu impressionantes 86,9% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro²³⁷.

A análise do relatório fiscal divulgado pelo Banco Central dá conta de que, em agosto de 2024, a DBGG atingiu 78,5% do PIB, equivalente a R\$ 8,9 trilhões. Saliente-se que no período acumulado de 12 meses até agosto de 2024, o pagamento de juros da dívida totalizou 855 bilhões²³⁸, uma soma astronômica.

Em comparação, de acordo com dados oficiais, os gastos da União com educação, em 2023, foram de R\$100,8 bilhões. Já os gastos com ações e serviços públicos de saúde atingiram 179,8 bilhões²³⁹. Isso permite concluir que se gasta muito mais com o pagamento de juros da dívida do que com saúde e educação pública, em nosso país. No período em comento, foi revertido para pagamentos de juros da dívida o equivalente, aproximadamente, ao triplo do que foi destinado para educação e saúde, juntas. Tem-se aqui um forte indicador da inversão de prioridades estatais.

Tal situação remete à conclusão de Bercovici e Massonetto, já salientada, segundo a qual a Constituição dirigente encontra-se invertida, garantindo a acumulação de riqueza privada e vinculando toda a política do Estado brasileiro à tutela da renda financeira do capital²⁴⁰, em detrimento das prioridades elencadas no próprio texto constitucional, como, por exemplo, a

²³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p.161.

²³⁸ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Estatísticas fiscais**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>>. Acesso em: 16 out. 2024.

²³⁹ De acordo com: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Gasto da União com manutenção e desenvolvimento do ensino atinge 151,9% do mínimo constitucional em 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/gasto-da-uniao-com-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-atinge-151-9-do-minimo-constitucional-em-2023>> . Acesso em: 16 out. 2024.

²⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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. 58-59. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%2C%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%2C%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf> . Acesso em: 24 set. 2024.

erradicação da pobreza e marginalização com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais²⁴¹.

É nesse contexto que se insere a discussão sobre a relação entre a dívida pública e os direitos fundamentais, sobretudo, porque todos os direitos possuem custos, como visto anteriormente, e os recursos são finitos. Desse modo, busca-se refletir sobre o impacto da destinação de tão considerável soma de recursos financeiros para o serviço da dívida em detrimento da satisfação plena dos direitos fundamentais, insculpidos na Constituição, especialmente os direitos sociais.

Aqui se utiliza a terminologia direitos fundamentais no mesmo entendimento de Dirley da Cunha Júnior²⁴², para quem tais direitos possuem como núcleo essencial a dignidade da pessoa humana, e que buscam concretizá-la, seja numa dimensão subjetiva, provendo as pessoas de bens e posições jurídicas favoráveis e invocáveis perante o Estado e terceiros, seja numa dimensão objetiva, servindo como parâmetro conformador do modelo de Estado. Compreendem os direitos civis (individuais e coletivos), os direitos políticos, os direitos sociais e os direitos econômicos e culturais. Ademais, salienta o referido autor:

(...) os direitos fundamentais são todas aquelas posições jurídicas favoráveis às pessoas que explicitam, direta ou indiretamente, o princípio da dignidade humana, que se encontram reconhecidas no texto da Constituição formal (fundamentalidade formal) ou que, por seu conteúdo e importância, são admitidas e equiparadas, pela própria Constituição, aos direitos que esta formalmente reconhece, embora dela não façam parte (fundamentalidade material)²⁴³.

Nesse sentido, é possível afirmar que um Estado provedor da dignidade da pessoa humana e garantidor dos direitos fundamentais é a mais nobre aspiração de uma sociedade evoluída, cujos valores éticos e morais impõem que haja condições dignas de vida para toda a população. Contudo, o que se tem percebido é que o poder do capital prepondera ante a satisfação do interesse público, utilizando-se de todos os instrumentos para isso, em especial do aparato constitucional e legal, como já demonstrado na análise de toda a proteção jurídica ao serviço da dívida pública.

Um didático exemplo é proposto por Scaff para ilustrar como, na prática, os direitos fundamentais são colocados de lado em nome do pagamento do serviço da dívida. Aqui é trazido

²⁴¹ Cf. art. 3º, III, da Constituição Federal. In: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

²⁴² CUNHA JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Edições Juspodvim, 2008, p. 519.

²⁴³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Edições Juspodvim, 2008, p. 520.

à baila o contexto do contingenciamento de despesas, à luz do que já foi tratado no capítulo anterior, onde se constatou que há vedação ao contingenciamento de despesas destinadas ao serviço da dívida, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

(...) imaginemos o seguinte quadro. O programa Bolsa Família, ou o programa Minha Casa, Minha Vida, não se enquadram nem como obrigação constitucional, nem como obrigação legal da União – embora sejam programas que buscam concretizar o artigo 3º da Constituição, onde se inscrevem os objetivos fundamentais do Brasil. Supondo que esses programas não sejam inseridos no rol daqueles que venham a ser ressalvados pela LDO anual, poderiam ser contingenciados em prol do pagamento do serviço da dívida²⁴⁴.

É justamente a partir desse estado de coisas que se pode afirmar que a dívida pública, da forma como está organizada no sistema orçamentário brasileiro, atrasa o ritmo de ampliação dos direitos fundamentais no país²⁴⁵.

Outro exemplo que torna transparente a subversão das prioridades nacionais tem-se no denominado “Teto de Gastos” (EC nº 95, promulgada em 15.12.2016). Foi elaborada com o propósito de equilibrar as contas públicas com um rígido mecanismo de controle de gastos. Estabeleceram-se limites de despesas primárias, não incluídas as despesas não primárias (dívida pública e despesas financeiras) para todos os órgãos e Poderes da República. Incluíram-se nas limitações até mesmo despesas relativas à saúde e educação, que são constitucionalmente protegidas²⁴⁶. Em nenhum aspecto a EC nº 95 tratou sobre dívida pública, muito menos sobre limitações ao pagamento de juros.

Mais recentemente, instituiu-se novo regime fiscal que substituiu o “Teto de Gastos”, com a Lei Complementar nº 200/2023, tendo regras mais flexíveis a fim de manter as despesas abaixo das receitas a cada ano. Se houver sobras, elas deverão ser usadas apenas em investimentos, buscando trajetória de sustentabilidade da dívida pública²⁴⁷. Saliente-se,

²⁴⁴ 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: < [²⁴⁵ SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 9 set. 2014. Disponível em: <\[²⁴⁶ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação \\[Mestrado em Direito\\] – UFAL, Maceió, 2023, p. 108.\]\(https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>”>https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 1 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>”>https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>. Acesso em: 22 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei do arcabouço fiscal é sancionada: novo regime substitui o teto de gastos públicos**. Disponível em: <

contudo, que não houve mudanças quanto à sistemática de comprimir despesas e deixar o serviço da dívida intocável, drenando recursos públicos. A lógica é sempre a mesma: obedecer ao modelo neoliberal que exige superávits primários cada vez maiores, fazendo com que o Executivo restrinja os recursos orçamentários para atingi-los²⁴⁸, enquanto a dívida federal permanece sem teto²⁴⁹.

Por tudo isso é preciso que o pagamento da dívida seja restringido a um limite que não implique violação a direitos sociais básicos, como os direitos à alimentação, à saúde, à educação, à seguridade social, dentre outros. A elevada dotação orçamentária destinada ao pagamento da dívida constitui uma grave ofensa ao dever do Estado de implementar os direitos fundamentais, especialmente os sociais, consagrados na Constituição Federal²⁵⁰.

Muito propositivas são as sugestões de Albuquerque²⁵¹ para que sejam adotadas medidas que estabeleçam balizas democráticas ao gasto, atualmente sem limites em âmbito federal, com o serviço da dívida. Sugere a autora que se devem incluir os custos da dívida na política de “responsabilidade fiscal”, estabelecendo metas rígidas para gasto com juros e com a rolagem da dívida pública. Ademais, que se incluam as repercussões das taxas de juros sobre o endividamento público entre as condicionantes para atuação do Banco Central, como parte de seus objetivos. Por fim, propõe que tais questões sejam inseridas no debate sobre o estatuto institucional do Banco Central, criando mecanismos de responsabilização de seus diretores, bem como instrumentos que assegurem a transparência almejada.

Inclua-se entre as sugestões o que concerne ao tratamento mais transparente tanto por parte do Executivo como do Legislativo quanto às informações divulgadas à sociedade, em respeito ao princípio constitucional da publicidade, tornado claro e facilmente acessível aos cidadãos o quanto se gasta e quem são os credores dessa dívida.

²⁴⁸ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: Edufal, 2011, p. 119.

²⁴⁹ Nesse sentido, ver: PINTO, Élica Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Kaled. 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 set. 2024

²⁵⁰ FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: Experiências e métodos**. Brasília: Editora Inove, 2013, p. 187-188.

²⁵¹ ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023, p.110.

Fernando Scaff²⁵² sugere que deveria ser afastada da Constituição Federal a blindagem do serviço da dívida à deliberação e controle parlamentar, pois é contrária aos princípios democrático e republicano e vai na contramão da concreção efetiva dos direitos fundamentais.

Se, por um lado, resta evidente uma maior proteção legal ao gasto público relacionado ao serviço da dívida, conferindo-lhe inegável impositividade (...) 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 lado, descortina-se o caráter autorizativo que outros tipos de despesas (como as relacionadas às cotizações sociais) ostentam no orçamento²⁵³.

Cite-se mais uma vez a prevalência do gasto com a dívida pública em detrimento do gasto com a efetiva prestação de serviços relacionados aos direitos fundamentais. As despesas sociais com educação e saúde possuem um mínimo constitucional fixado em percentual, enquadrando-se como despesas vinculadas. Contudo, esse mínimo é rotineiramente interpretado mais como o teto que como o piso constitucional, já que o que excede é compreendido como despesa de natureza autorizativa, passível de contingenciamento e de outras medidas limitativas²⁵⁴.

Diante do exposto, torna-se imperativo reconhecer que a proteção jurídica que privilegia e prioriza o pagamento do serviço da dívida tem comprometido a ampla concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais. Urge que a Constituição dirigente, atualmente invertida em benefício de uma elite financeira, seja reorientada e priorize o interesse público. Desse modo, poderá promover equidade e assegurar que os recursos sejam destinados à superação das desigualdades sociais, tão contundentes na realidade brasileira.

²⁵² SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 9 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

²⁵³ IVO, Gabriel; SILVA, Beclaute Oliveira; ALBUQUERQUE, Paula Iasmim Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público brasileiro em questão: o endividamento público enquanto despesa impositiva em contraposição ao caráter autorizativo dos gastos sociais para além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 28, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8402>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

²⁵⁴ IVO, Gabriel; SILVA, Beclaute Oliveira; ALBUQUERQUE, Paula Iasmim Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público brasileiro em questão: o endividamento público enquanto despesa impositiva em contraposição ao caráter autorizativo dos gastos sociais para além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 28, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8402>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfrentado e concluído o desafio de construção do presente trabalho, debruçando-se sobre tão importante e desafiadora temática, prepondera o sentimento de dever cumprido e, ao mesmo tempo, a consciência de que ainda há muito a estudar. A problemática da dívida pública brasileira é assunto que envolve os destinos de todos os brasileiros e, por isso mesmo, sua análise é digna de todo o empenho e esforço intelectual.

À luz do que foi analisado ao longo deste trabalho, viu-se inicialmente a definição normativa da dívida pública, entendendo o fenômeno do endividamento como alternativa à insuficiência dos recursos financeiros auferidos pelos tributos, quando estes se mostram limitados para o cumprimento dos objetivos estatais. Ademais, refletiu-se sobre os principais conceitos atinentes à dívida, tais como: dívida consolidada, dívida mobiliária e dívida flutuante.

Adentrou-se, ainda, nas principais classificações da dívida pública: quanto à origem (interna e externa); quanto à abrangência (governo central, federal, geral e regional); quanto à natureza (contratual, mobiliária). Refletiu-se também sobre a questão da natureza jurídica da dívida, concluindo-se pela acepção que considera o empréstimo público como contrato de direito público. Adentrou-se também nos meandros da gestão da dívida pública, sobretudo, no papel da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central.

Ainda no primeiro capítulo, observou-se que a figura do endividamento público remonta à Antiguidade, e seus recursos eram utilizados, sobretudo, para fins bélicos. Evidenciaram-se os principais marcos da evolução histórica da dívida pública brasileira, desde o período colonial (1500-1822) até os dias atuais, com destaque para o período do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), cujos empréstimos públicos puderam financiar, em grande medida, a abertura econômica ao mercado internacional.

Destacou-se, ainda, o período do governo militar (1964-1985), quando se estruturou o mercado de títulos públicos. Neste período, dada a conjuntura econômica mundial com a primeira crise do petróleo (década de 1970), o Brasil viveu a chamada década perdida (década de 1980), quando a dívida deixou de ser propulsora de crescimento e passou a inibi-lo. O crescimento da dívida alcançou níveis alarmantes, havendo a necessidade de reescalonamento da dívida externa, com sucessivos novos empréstimos para amortizar os anteriores.

Destaque-se o período pandêmico (2020), no qual a dívida teve um incremento, devido à situação adversa enfrentada por todas as economias mundiais, qual seja: a paralisação das

atividades produtivas, em virtude da necessidade de distanciamento social, para conter a disseminação do vírus causador da Covid-19. Sem falar no dispêndio de recursos para custear o atendimento aos doentes, dentre as demais medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia.

A situação contemporânea, apresentada em 2023, aponta que a Dívida Bruta do Governo Geral representa 73,17% do PIB. Um número extremamente preocupante, sobretudo por tratar-se de um país com uma severa concentração de renda e desigualdade social, o que reforça a relevância do tema em esboço.

Chegou-se ao cerne do trabalho com o capítulo segundo, no qual se buscou responder efetivamente às questões orientadoras da pesquisa. Concluiu-se que há uma efetiva proteção constitucional e legal a blindar o pagamento da dívida pública. A proteção opera-se pela Constituição Federal de 1988 e é reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Ainda nesse capítulo, buscou-se compreender o conceito de sistema da dívida, compreendido como engrenagem de um sistema internacional a drenar recursos de todas as economias, com vistas ao fortalecimento do denominado sistema financeiro. Tal sistema tem na dívida pública uma fonte certa de ganhos financeiros. Os privilégios aos credores da dívida foram explicitados no tratamento especial dispensado pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo-lhes o recebimento prioritário dos recursos do serviço da dívida.

Assim, tornou-se imprescindível e extremamente necessário tratar sobre o conceito de financeirização, que permeia todo esse processo e inverte a lógica de remuneração à atividade produtiva para remunerar o capital, caracterizando o predomínio das finanças sobre os setores produtivos.

Esmiuçando a proteção constitucional, viu-se que ela abrange a vedação ao Poder Legislativo no que concerne ao montante previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o pagamento do serviço da dívida. Desse modo, o que o Poder Executivo reservou ao pagamento da dívida foi afastado de deliberação parlamentar pela própria Constituição (por força do art. 166, § 3º, II, b).

Ademais, viu-se que a proteção constitucional também está presente na flexibilização da execução orçamentária obrigatória das emendas parlamentares, nos termos do § 17, do art. 166 da Constituição. As emendas deixarão de ser obrigatórias caso seja constatado que a

estimativa de receita e despesa poderá resultar no não cumprimento da meta fiscal, como preconizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Evidenciou-se a proteção ao pagamento da dívida e a omissão em edição de lei para a limitação do crescimento da dívida pública federal, em obediência ao que estabelece o texto constitucional em seu art. 48, inciso XIV. Isso traz a questão: a quem interessa tal omissão normativa? Logicamente, àqueles que lucram com a dívida.

A proteção também foi desvelada na constatação da importância conferida, pela Constituição, ao pagamento do serviço da dívida, a ponto de justificar o instrumento da intervenção de um ente sobre outro, nos termos dos arts. 34, V e 35, I, caso haja inadimplência da dívida fundada por mais de dois anos.

Por todo o exposto, outra conclusão não é possível senão que a ampla proteção ao serviço da dívida revela que as prioridades constitucionais estão invertidas, ou parafraseando Bercovici e Massonetto, prepondera a Constituição Financeira em detrimento da Constituição Econômica.

No que toca à proteção legal, constatou-se que à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, há um foco específico sobre o cumprimento de metas fiscais, instituído pelo Anexo de Metas da LDO, nos termos do art. 4º da referida lei. O fato é que se busca o superávit, mesmo que isso implique cortes em despesas estratégicas essenciais para efetivar direitos fundamentais.

Foi possível constatar, também, outro grande privilégio oferecido ao serviço da dívida. Trata-se da impossibilidade de seu contingenciamento, quando observada a queda da receita pública. Nesses casos determina a referida lei, em seu artigo 9º, que os Poderes e o Ministério Público realizem limitação de empenho, ou contingenciamento, ou seja, que se limitem as despesas previstas no orçamento. Contudo, por meio do § 2º do art. 9º da LRF, é vedado o contingenciamento de despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

A constatação desse estado de coisas levou ao terceiro e último capítulo, no qual se refletiu sobre as implicações orçamentárias e sociais de tão abrangente proteção à dívida pública, evidenciada no capítulo segundo.

Buscou-se, *a priori*, compreender a dívida no contexto mais amplo das despesas públicas. Para tanto, destacou-se o papel do Direito Financeiro e Orçamentário na regulação dos parâmetros para o exercício da atividade financeira do Estado, no que respeita à obtenção das receitas públicas e à realização dos dispêndios necessários à consecução de seus objetivos, sobretudo a satisfação do interesse público.

Registrou-se também que todos os direitos possuem custos e demandam uma prestação estatal, que em última análise é patrocinada pelo contribuinte. Desse modo, o deslocamento de recursos finitos ao serviço da dívida, de modo amplo, protegido e irrestrito, pressupõe que outras despesas, necessárias, serão despriorizadas.

Concebendo-se a dívida na qualidade de despesa pública, buscou-se a definição de despesas, tidas como atos que materializam a própria razão de ser estatal, sendo realizadas em determinado período (de autorização legislativa), por determinado agente ou ente público.

Considera-se que o instrumento de utilização do crédito público, e a consequente dívida pública que é gerada, não é um mal em si mesmo. O que precisa ser analisado é a qualidade do gasto. Se o crédito é utilizado para a satisfação do interesse público, na implementação dos direitos fundamentais, ou se, ao contrário, tem servido como forma de transferência de recursos de baixo para cima, ou seja, de toda população para uma classe privilegiada de rentistas, que faz fortuna por meio da remuneração do capital, sob a forma de juros exorbitantes.

Viu-se, ainda, que as despesas podem ser classificadas pela competência (federais, estaduais e municipais); pela localização (internas/ externas ou nacionais/internacionais); quanto à periodicidade (ordinárias, extraordinárias e especiais); e pelo critério econômico - em conformidade com a Lei nº 4.320/1964) - (despesas correntes e despesas de capital). Destacou-se, também, que a natureza jurídica da dívida pública é obrigatória, dada toda a proteção em nível constitucional.

Quanto à dívida pública no orçamento, foi possível constatar que, da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária à execução do orçamento, a dívida é protegida: da deliberação legislativa até a limitação de empenho na execução orçamental.

Constatou-se que a dívida, na condição de despesa pública, não tem sido um instrumento para a concretização plena dos direitos fundamentais no contexto brasileiro, mas, ao contrário, a ampla proteção aos credores financeiros dá-se em detrimento do interesse público, a evidenciar a inversão das prioridades constitucionais.

A título ilustrativo, percebeu-se que, em 2023 a União gastou com educação o correspondente a R\$100,8 bilhões, e com saúde foram gastos 179,8 bilhões. Já no que toca às despesas com juros da dívida, foi constatado que, de agosto de 2023 a agosto de 2024, foram pagos 855 bilhões – apenas com os juros, ressalte-se. Eis a constatação prática da inversão das prioridades nacionais insculpidas na Constituição.

O art. 3º, III, da Constituição prevê a erradicação da pobreza e da marginalização com vistas à redução das desigualdades sociais e regionais. Contudo, questiona-se como será possível atingir tal ideário quando se veem tantos recursos financeiros sendo vertidos a títulos de juros, enquanto parte da população padece de indignas condições de existência.

Importa que o pagamento da dívida seja repactuado, para ser restringido ao limite em que não implique violação aos direitos fundamentais básicos. É necessário que o texto constitucional seja emendado a fim de fazer prevalecer a Constituição Econômica sobre a Financeira, para que seja restabelecido o interesse público sobre o privado.

Por fim, espera-se que o presente trabalho contribua para o debate e que possa ser um instrumento a incitar a análise de tão premente temática no seio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. **O Orçamento a Serviço da dívida pública brasileira: da Proteção Legal aos Impactos Financeiro-orçamentários**. 2023. 135f. Dissertação [Mestrado em Direito] – UFAL, Maceió, 2023.

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

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luíz Fernando. 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.
Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854774/mod_resource/content/0/BERCOVICI%20Gilberto%20MASSONETTO%20Luiz%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Estatísticas fiscais**. Disponível em:
<<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A Dívida Pública Brasileira: um novo estudo**. Relatores Félix Mendonça Júnior (Coord.), Denis Bezerra. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei do arcabouço fiscal é sancionada: novo regime substitui o teto de gastos públicos**. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/noticias/993734-lei-do-arcabouco-fiscal-e-sancionada-novo-regime-substitui-o-teto-de-gastos-publicos/>>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 179,** de 24 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a autonomia do Banco Central do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

BRASIL. **Lei nº 4.320,** de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Gasto da União com manutenção e desenvolvimento do ensino atinge 151,9% do mínimo constitucional em 2023.** Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/gasto-da-uniao-com-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-atinge-151-9-do-minimo-constitucional-em-2023>>. Acesso em: 16 out. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Primeira MP do governo Lula prevê 37 ministérios sem aumento de despesa.** 11 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/932594-primeira-mp-do-governo-lula-preve-37-ministerios-sem-aumento-de-despesa>>. Acesso em: 9 nov. 2024.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina.** São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

CHIAPPIN, José R. N.; LEISTER, Carolina; CASSETTARI JUNIOR, Ailton. Da gestão da dívida pública e sua engenharia jurídica: uma introdução. *In*: CONTI, José Maurício (Org.). **Dívida Pública.** São Paulo: Ed. Blucher, 2018.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública:** estrutura, função e controle judicial. Maceió: Edufal, 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional.** Salvador: Edições Juspodvim, 2008.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**: Experiências e métodos. Brasília: Editora Inove, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes temáticos**: “dívida externa”. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

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

IVO, Gabriel; SILVA, Beclaute Oliveira; ALBUQUERQUE, Paula Iasmim Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público brasileiro em questão: o endividamento público enquanto despesa impositiva em contraposição ao caráter autorizativo dos gastos sociais para além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, n. 28, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8402>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

LEISTER, Maurício 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>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. 2019. 291f. Dissertação [Mestrado em Direito] – USP, São Paulo, 2019.

LONDRES, Mariana. **Qual a diferença entre os ministérios da Economia e da Fazenda?** UOL Economia. 9 dez. 2022. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/colunas/mariana-londres/2022/12/09/qual-a-diferenca-entre-os-ministerios-da-economia-e-fazenda.htm>>. Acesso em: 9 nov. 2024.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. v. 3, n. 2, 2002. Disponível em: <<https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em 18 nov. 2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

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

PINTO, Élica Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Kaled. 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 set. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e investimento público. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 09 set. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacao-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

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 22 ago. 2024.

SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Jurídica da FAGOC**, v. 1, 2016. Disponível em: <<https://revista.fagoc.br/juridico/article/view/47/140>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

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/#:~:text=Em%20suma%2C%20e%20para%20responder,pelo%20Anexo%20de%20Metas%20Fiscais.>>. Acesso em: 22 set. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

SENADO FEDERAL. **PEC que dá autonomia ao Banco Central volta à pauta da CCJ após recesso**. Senado Notícias, 17 jul. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/17/pec-que-da-autonomia-ao-banco-central-volta-a-pauta-da-ccj-apos-recesso>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

SILVA, Anderson Caputo. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. p. 54. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena de Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução das desigualdades**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. A Autonomia do Banco Central é compatível com a Constituição? **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. Publicado em 16 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-fev-16/senso-incomum-autonomia-banco-central-compativel-constituicao/>>. Acesso em 20 ago. 2024.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Política fiscal**. Contas do Governo 2019. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/politica-fiscal.htm#:~:text=O%20resultado%20nominal%20representa%20a,incidentes%20sobre%20a%20d%C3%ADvida%20l%C3%ADquida>>. Acesso em: 18 nov. 2024.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. A “Constituição econômica” do Estado democrático de Direito: Direito e Economia, uma questão epistemológica-ideológica. **Revista Jurídica Luso-brasileira**, ano 6, n. 5, 2020.

ZILIOOTTO, Guilherme Antonio. **Dois séculos de dívida pública: a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004)** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2011. ISBN: 978-85-393-0201-7. <https://doi.org/10.7476/9786557145241.0004>.