

DÍVIDA PÚBLICA E ORÇAMENTO

Contabilidade, gestão e transparência

Rodrigo Medeiros de Lima

Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues

3.1 Introdução

É inequívoca a atenção dada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) à matéria fiscal, em especial à dívida pública. Trata-se de reflexo do próprio contexto histórico em que se deram os debates constituintes, entre os anos de 1987 e 1988, em meio a uma década perpassada pela crise da dívida externa, que culminou com a sua moratória em 1987, e pelo descontrole inflacionário.

Essa atenção se materializa em disposições mais corriqueiras, a exemplo das competências atribuídas ao Congresso Nacional para legislar sobre operação de crédito e dívida pública (art. 48, II) e instituir regime nacional de regras gerais, aplicáveis a todas as esferas federativas, sobre a dívida pública e a emissão e o resgate de títulos da dívida pública mobiliária (art. 163, II a IV). Mas abrange, também, a previsão de limites de dívida e de endividamento (arts. 48, XIV, e 52, VI, VII e IX). Consagrou-se, ainda, a chamada *regra de ouro das finanças públicas*, inscrita no art. 167, III, que limita a realização de operações de crédito ao montante de despesas de capital¹.

1 Tomamos de empréstimo a síntese de Antônio de Pádua Ferreira Passos e Priscila de Souza Cavalcante Castro (O orçamento e a dívida pública federal. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de

O endividamento público, como meio de obtenção de fundos, ou receitas², e de contração de obrigações financeiras pelo Estado, tem tratamento necessário no orçamento público, como lei autorizadora da despesa e previsor da receita.

Mais do que isso, o endividamento público demanda tratamento orçamentário qualificado, por sua singular utilidade e relevância financeiro-orçamentária como instrumento de viabilização de investimentos de longo prazo e cobertura de déficits financeiros, garantindo segurança e estabilidade ao financiamento da máquina estatal ante as naturais oscilações das demais fontes de receita. Trata-se, ainda, de importante meio de enfrentamento de calamidades públicas, como ficou evidente na pandemia da Covid-19, além de ferramenta essencial de política macroeconômica. Ele constitui, por outro lado, relevante passivo financeiro estatal, com destacados impactos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

É da gênese do orçamento público o seu papel de instrumento de transparência e controle da atividade financeira do Estado. Um controle primeiramente político, diante da necessidade de sua aprovação legislativa, mas também jurídico, como baliza normativa da atividade financeira do Estado, e mesmo social.

Aliás, transparência – e o conseqüente controle e participação social que ela viabiliza – é algo intrínseco às “próprias bases do Estado Democrático de Direito”, conforme bem sintetizam Gilmar Mendes e Celso de Barros Correia Neto³.

(org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. p. 222), que descrevem as despesas de capital como “despesas relacionadas com aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis e concessão de empréstimos para investimento”, as quais comumente concorrem para a formação de bens de capital ou para a expansão da prestação de serviços e de outras atividades estatais. Acrescentamos as amortizações de dívida, também classificadas como tal na Lei n. 4.320/1964.

- 2 Não ignoramos o entendimento doutrinário tradicional que restringe a categoria de “receita” a entradas financeiras tida por definitivas, aderentes ao patrimônio público, o que não ocorreria no caso dos valores provenientes de endividamento, diante da obrigação de restituir, o que os reduziria a meros ingressos públicos (ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 90). Contudo, em face da legislação e mesmo da praxe contábil-orçamentária, que tratam como “receita de capital” os recursos provenientes de endividamento, essa diferenciação doutrinária perde relevância, em razão do que não nos ateremos a ela no presente capítulo.
- 3 MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. *Transparência fiscal*. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives

Não à toa – mas em coerência com o nascente regime democrático, que se intencionava consolidar –, o relatório final da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte foi explícito em apontar a transparência fiscal como princípio básico do regime constitucional das finanças públicas⁴.

Isso se reflete no planejamento orçamentário idealizado no texto constitucional, definido e publicizado por meio de três documentos legislativos específicos e sucessivos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A opção por um planejamento orçamentário normativo, pautado nas leis do PPA, LDO e LOA, tem o condão de estender a participação e o controle legislativo para além da tarefa de autorização de despesas e estimação de receitas. Oferece, ainda, parâmetros normativos adicionais de controle da gestão pública, especialmente úteis para o controle externo da atividade administrativa, de titularidade do Poder Legislativo e igualmente exercido, por competência constitucional própria, pelos tribunais de contas (CRFB/1988, art. 71).

A exigência constitucional de transparência não se restringe – como sequer poderia – ao planejamento orçamentário, alcançando, igualmente, a sua execução, sintetizada no dever republicano de prestação de contas.

Apesar de todo o exposto, a Constituição foi relativamente sucinta em seu texto originário ao tratar do endividamento público no contexto do planejamento orçamentário e dos diplomas legislativos que lhe constituem.

Foi apenas com a Lei Complementar (LC) n. 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que o tratamento orçamentário da dívida pública – não só na lei orçamentária propriamente dita, mas ao longo de todo o ciclo de planejamento orçamentário – obteve maior densificação normativa. Persistiam, contudo – e ainda persistem –, lacunas importantes.

A insuficiência normativa, em termos legais, quanto ao tratamento orçamentário da dívida pública perpassa, também, o regramento contábil, que é instrumental ao planejamento e à execução orçamentários. A matéria ainda tem seu principal referencial legal na Lei n. 4.320/1964, com mais de seis décadas de vigência e sem atualizações pertinentes nos mais de 35 anos do

Gandra da Silva (coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. p. 177-178.

4 AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. *Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988*. Texto de discussão FGV-Ibre n. 87. São Paulo: FGV, 2015.

atual regime constitucional e do ciclo de planejamento orçamentário por ele inaugurado.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional (EC) n. 109/2021 robusteceu o tratamento constitucional da dívida pública, com inequívocas implicações orçamentárias e desdobramentos na LC n. 200/2023, instituidora do formalmente denominado Regime Fiscal Sustentável (RFS), também referido como Novo Arcabouço Fiscal.

Daremos, neste capítulo, um panorama do tratamento normativo, constitucional e infraconstitucional da dívida pública no ciclo orçamentário, tanto no que se refere ao planejamento quanto à execução, abordando, ainda, questões atinentes a sua contabilidade, gestão e transparência.

3.2 A dívida pública no planejamento orçamentário

No que tange ao tratamento da dívida pública no planejamento orçamentário, o texto constitucional originário restringiu-se, basicamente, à explicitação da lei orçamentária anual como *locus* adequado para a autorização legislativa da contratação de operações de crédito, nos termos de seu art. 165, § 8º:

Art. 165. [...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a **autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita**, nos termos da lei. (Grifos nossos)

Em relação às demais leis orçamentárias em sentido lato, componentes do planejamento orçamentário, o texto constitucional não trazia previsão específica quanto ao tratamento da dívida e do endividamento público.

Em síntese, a Constituição atribuía ao PPA (como ainda atribui) o planejamento de médio prazo da administração pública, por meio do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, especialmente no que tange a despesas potencialmente plurianuais, como despesas de capital (principalmente investimentos) e despesas de natureza continuada (art. 165, § 1º).

É verdade que as despesas com a dívida pública se inserem nesse escopo, seja porque, nos termos da Lei n. 4.320/1964, as despesas com a amortização da dívida são espécie de despesa de capital, seja porque as despesas com juros, a despeito de serem classificadas como despesas correntes⁵, são inequivocamente de natureza continuada.

5 Despesas correntes relacionam-se, em síntese, com o custeio da máquina pública, incluindo pagamento de pessoal e benefícios sociais e previdenciários.

Na prática, porém, José Mauricio Conti e Gabriel Loretto Lochagin apontam que o PPA “tem sido historicamente omissivo nas questões relacionadas à dívida pública”⁶. Ainda que o PPA costume trazer projeções fiscais e até programas e objetivos associados à matéria, tais iniciativas carecem de detalhamentos. Nas palavras daqueles autores, são informações que “pouco colaboram para o conhecimento e definição do montante e dos rumos da dívida pública federal”⁷.

Já a LDO, a despeito de não contar, em seu tratamento constitucional originário, com especificações pertinentes ao endividamento público, incorporou, a partir da edição da LRF, o planejamento fiscal-orçamentário propriamente dito, não restrito apenas ao exercício financeiro a que se refere, mas, em princípio, a um horizonte de três exercícios financeiros, numa espécie de “planejamento deslizante”. Trata-se, conforme conceito explorado por Conti⁸, de espécie de planejamento de médio prazo, prospectivo, revisitado e estendido ano a ano, o que lhe permite conjugar continuidade e flexibilidade, por meio de adaptações suaves, em face de mudanças conjunturais.

Mais especificamente, a LRF passou a exigir da LDO que dispusesse, entre outros aspectos, sobre o “equilíbrio entre receitas e despesas” (art. 4º, I, “a”) e que se fizesse acompanhar de “Anexo de Metas Fiscais”, com “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 [exercício de referência da LDO] e para os dois seguintes”.

Esse papel de planejamento legislativo fiscal-orçamentário de médio prazo, atribuído à LDO pela LRF, foi, mais recentemente, incorporado ao texto constitucional pelas ECs n. 102/2019 e n. 109/2021. A primeira constitucionalizou o Anexo de Metas Fiscais, de horizonte temporal de médio prazo, dispondo nos seguintes termos:

Art. 165. [...]

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para

6 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 332.

7 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 333.

8 CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020. p. 159-161.

investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

A segunda alterou a redação do art. 165, § 2º, para, em síntese, lhe acrescentar a função de estabelecer “as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”.

3.2.1 A EC n. 109/2021 e a sustentabilidade da dívida pública como diretriz constitucional do planejamento fiscal-orçamentário

A EC n. 109/2021 fez muito mais do que qualificar a finalidade constitucional da LDO. Ela explicitou a importância da sustentabilidade da dívida pública como diretriz constitucional, tanto do planejamento orçamentário, quanto da gestão fiscal, ao incluir no texto constitucional o seu art. 164-A:

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do *caput* do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

A mesma emenda atribuiu ao Congresso Nacional a competência para legislar, mediante lei complementar, sobre aspectos relacionados à sustentabilidade da dívida, tais como seus indicadores de apuração, níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com uma trajetória sustentável de dívida e eventuais limites definidos na legislação, medidas de correção ou contenção de desvios de trajetória etc. (art. 163, VIII). Ao fazê-lo, a referida reforma constitucional reforçou, em termos normativos, a necessidade de um planejamento fiscal transparente de médio e longo prazo, tendo a dívida pública como foco.

A LC n. 200/2023, que instituiu o RFS, incorporou a regulamentação infraconstitucional dos arts. 163, VIII, e 164-A da CRFB/88, por meio da inserção de exigências adicionais ao Anexo de Metas Fiscais da LDO, na forma de metas e projeções fiscais qualificadas e mais alongadas, restritas, porém, à União – ainda que passíveis de adoção, em parte, pelos demais entes, nos termos do § 6º acrescido ao art. 4º da LRF. Assim, o RFS passou a exigir, da União, que suas metas de resultado primário passassem a ser definidas não mais para um horizonte de três, mas de quatro anos, em diálogo, ou em compatibilidade, com uma “trajetória sustentável da dívida pública” igualmente definida no Anexo de Metas Fiscais, orientada, no mínimo, pelo objetivo de “estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)” (art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º).

Outras exigências acrescidas ao Anexo de Metas Fiscais federal, associadas ao planejamento fiscal e à trajetória da dívida pública, contidas no novo § 5º do art. 4º da LRF, incluído pela LC n. 200/2023, são:

- A estruturação de um “marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias” (inciso II); e
- A estimativa do “efeito esperado” e a evidenciação da “compatibilidade”, em um horizonte de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário em face da trajetória de convergência da dívida pública sinalizada (inciso III).

As inovações legislativas visam a uma maior qualificação das informações fiscais veiculadas na LDO, fortalecendo o protagonismo do instrumento legislativo no que tange ao planejamento fiscal-orçamentário.

A mesma atenção dada pelo legislador à LDO em matéria fiscal não se observa em relação ao PPA. Este, como lei de vigência quadrienal, não revisitada anualmente como ocorre com a LDO, poderia prestar-se a ancorar as diretrizes mais centrais da gestão fiscal para o período, de forma a reforçar o compromisso fiscal de médio prazo, que poderia ser esmiuçado com maior flexibilidade e à vista da conjuntura nas LDOs. Porém, essa possibilidade é cada vez menos provável diante da consolidação da LDO como o instrumento de planejamento fiscal de médio prazo.

3.2.2 Consideração de passivos atuariais e riscos fiscais no planejamento orçamentário

A LRF, já em sua redação original, exigia do Anexo de Metas Fiscais da LDO a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de quaisquer outros fundos ou programas de natureza atuarial (art. 4º, § 2º, IV, “a” e “b”). A disposição tem por propósito explicitar passivos atuariais relevantes, os quais, por projetarem obrigações financeiras de longo prazo, são determinantes para a sustentabilidade das finanças públicas – e, por isso, para o planejamento fiscal-orçamentário.

Ainda, a LRF prescreve a identificação e o dimensionamento de riscos fiscais na LDO, em Anexo de Riscos Fiscais, no qual “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (art. 4º, § 3º).

3.2.3 Dívida pública na Lei Orçamentária Anual

O já mencionado art. 165, § 8º, da CRFB/88 evidencia que a contratação de operações de crédito pelo Poder Público depende de autorização legislativa, a qual pode ser dada na própria lei orçamentária. Dele não se extrai, porém, se tal autorização poderia se dar em outras peças legislativas. Esse e outros detalhamentos são veiculados pela LRF, que, entre as condições para a realização de operações de crédito (art. 32, § 1º), traz a necessidade de autorização legislativa, seja na própria lei orçamentária (ou em crédito adicional⁹), seja em lei específica (inciso I), o que, por sua vez, não dispensa a “inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita” (inciso II). A exigência de inclusão no orçamento das receitas decorrentes de endividamento não é novidade, estando presente, igualmente, no art. 3º da Lei n. 4.320/1964.

A LRF estabelece, ainda, que “todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual” (art. 5º, § 1º). Não há aí propriamente uma novidade, já que tais despesas já deviam, em princípio, constar do orçamento. A inovação mais importante em termos de escrituração orçamentária é a exigência de destacamento do refinanciamento da dívida pública (art. 5º, § 2º).

A LRF conceitua refinanciamento da dívida como “emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária” (art. 29, V), e prescreve que “a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica” (art. 5º, § 3º).

A despesa de refinanciamento, apesar de sua grande expressão orçamentária (representando, na LOA 2024, só o refinanciamento da dívida mobiliária federal, interna e externa, em torno de 31% do total da despesa), envolve a troca de dívida antiga por dívida nova, de modo que, aos recursos com ela dispendidos, correspondem recursos captados em igual montante e, ao passivo baixado, um novo passivo registrado, sem impacto patrimonial ou

9 Trata-se de autorização legislativa de dotações orçamentárias não contempladas ou contempladas insuficientemente na LOA. A depender da circunstância, caracterizam-se como crédito especial ou suplementar. Há, ainda, uma terceira modalidade, de crédito extraordinário, aberto por medida provisória e restrito ao atendimento de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, nos termos do art. 167, § 3º, da CF.

absorção de disponibilidade financeira. A regra permite, assim, a distinção das despesas efetivamente dispendidas com a dívida pública, seja na forma de juros e outros encargos, seja na forma de efetivas amortizações, às quais correspondem baixas definitivas no passivo.

A LRF também reforça a necessidade de coerência da LOA com as etapas anteriores do planejamento orçamentário e especialmente quanto aos objetivos e metas fiscais estabelecidos para o exercício financeiro na LDO (art. 5º, I). A lei especifica metas de receita, despesa, resultados nominal e primário e montante da dívida pública.

Não há propriamente, no entanto, uma meta de receita, mas uma estimativa a permitir o dimensionamento da despesa em vista de um dado resultado primário¹⁰ desejado. Já quanto ao resultado primário, pode-se de fato dizer que há uma meta a ser perseguida, a cujo descumprimento a lei prescreve conseqüente jurídico (a exemplo do mecanismo do *contingenciamento*, que impõe restrições à execução das despesas discricionárias autorizadas no orçamento quando verificado risco de não atingimento da meta de resultado primário).

A meta de resultado nominal, ao menos em âmbito federal, também constitui mera estimativa, já que tal agregado depende, especialmente, do custo da dívida pública federal, sujeito às oscilações, principalmente, das taxas de juros, as quais escapam ao controle da gestão fiscal¹¹. O mesmo se diga em relação ao montante da dívida, dependente que é do resultado nominal.

Retornando à questão da autorização orçamentária de operações de crédito, convém mencionar a existência de alguma divergência doutrinária

10 O resultado primário “corresponde ao resultado nominal excluída a parcela referente aos juros nominais [...] incidentes sobre a dívida líquida” ou, em outros termos, excluídas as despesas e receitas com juros (juros pagos e juros recebidos) (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de estatísticas fiscais do boletim resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: STN, 2016. p. 6-7).

11 O Tribunal de Contas da União (TCU), a quem incumbe o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais federais (art. 59, I, da LRF), já expressou entendimento de que a meta de resultado nominal tem “caráter indicativo”, não vinculante, sob o argumento de que tal resultado não poderia ser controlado “apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeito a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República de 2014**. Brasília: TCU, 2015. p. 212).

quanto à necessidade de autorização legislativa específica para cada operação. De todo modo, prevalece a esse respeito o entendimento de que é suficiente a autorização orçamentária, associada a um quadro normativo que discipline minimamente as operações¹². No que tange às emissões de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, principal fonte de endividamento federal, esse quadro normativo é dado pela Lei n. 10.179/2001. Por outro lado, autorização específica do Senado Federal é constitucionalmente exigida para operações de crédito externo, sejam elas da União, de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios, nos termos do art. 52, V, da CRFB/88.

A Lei n. 10.179/2001 lista, em seu art. 1º, as finalidades para as quais o Poder Executivo federal é autorizado a emitir títulos da dívida pública (os chamados títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional). As principais são a “cobertura de seus déficits explicitados nos orçamentos” e a antecipação de receitas previstas, mas ainda não ingressas no caixa, “respeitados a autorização concedida e os limites fixados na Lei Orçamentária, ou em seus créditos adicionais” (inciso I). Nesses casos, a necessidade de autorização orçamentária é explicitada e as emissões se dão na forma de oferta pública, por meio de leilões (art. 3º, I), com o ingresso dos recursos financeiros captados no caixa único do Tesouro Nacional. Há hipóteses, porém, em que a lei admite a emissão direta, ou seja, a entrega dos títulos emitidos a determinado interessado.

Em tais casos, o TCU decidiu que esse tipo de operação, ainda que autorizada em lei, ao menos quando destinada ao financiamento de “despesas públicas típicas” ou, em outros termos, de despesas orçamentárias “típicas” (em vista de seu disciplinamento na Lei n. 4.320/1964), exige registro orçamentário tanto da operação de crédito em si (da respectiva receita estimada), quanto da despesa a que faz frente a emissão direta. Assim o fez com fundamento no art. 167, II, da CRFB/88, que veda “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”, bem como, entre outros, nos princípios da publicidade e transparência e da universalidade orçamentária – este último explicitado no art. 2º da Lei n. 4.320/1964¹³.

12 ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. Dívida Pública. *In*: OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Mauricio. **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 98.

13 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.839/2019-Plenário**, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 7 ago. 2019.

3.2.4 Vedação constitucional à anulação de despesas com o serviço da dívida

Em matéria de processo legislativo, a Constituição traz regra específica pertinente ao serviço da dívida. Ela veda que emendas parlamentares anulem, entre outras, despesas com o serviço da dívida (juros e demais encargos e amortizações) consignadas na proposta orçamentária do Poder Executivo, tornando-as imunes a supressões pelo Poder Legislativo (CRFB/88, art. 166, § 3º, II, “b”).

Tal regra resguarda “o direito dos credores de revezes políticos no âmbito do Poder Legislativo, no curso do processo legislativo orçamentário”¹⁴. Trata-se de regra de respeito a contratos, a qual visa a prevenir sobressaltos políticos e, principalmente, resguardar a credibilidade do Estado-devedor, aspecto essencial para o seu acesso a crédito e a custos menores. O descumprimento de obrigações legais ou contratuais – entre elas as de natureza debitória –, enquanto válidas e eficazes, não é juridicamente facultado ao Estado, ressalvadas situações excepcionais de incontornável insuficiência financeira, em que se mostre necessária a priorização de outras despesas consideradas de maior relevância social e jurídico-constitucional.

Regras de intuito semelhante estiveram na gênese do constitucionalismo e refletem a importância do crédito público para a defesa, o desenvolvimento e até o adequado e ininterrupto funcionamento do Estado^{15,16}.

14 LIMA, Rodrigo Medeiros de. **Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Blucher, 2021. p. 111.

15 Regras dessa natureza estavam presentes no texto original da Constituição americana, de 1787 (em seu artigo XIV), e na Constituição revolucionária francesa, de 1791 (artigo 2º do Título V):

“The validity of the public debt of the United States, authorized by law, including debts incurred for payment of pensions and bounties for services in suppressing insurrection or rebellion, shall not be questioned [...]”

“Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l’acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile, ne pourront être ni refusés ni suspendus [...]”

16 Exemplo mais recente desse tipo de formulação constitucional é encontrada no art. 135 da Constituição espanhola, cuja redação provém de reforma de 2011. A regra constitucional espanhola impõe, de modo expresso, a prioridade absoluta ao pagamento da dívida, de maneira mais abrangente e contundente que a regra constitucional brasileira: “Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no

3.2.5 Operações de crédito por antecipação de receita (AROs)

As operações de crédito por antecipação de receita (AROs), mencionadas no art. 165, § 8º, da CRFB/88 e em disposições legais aqui já reproduzidas, destinam-se, conforme disposto no art. 38 da LRF, “a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro”, insuficiências essas momentâneas, decorrentes de um descasamento entre os fluxos de dispêndios e de entrada de receitas, projetados no orçamento público para se equivalerem ao fim do exercício financeiro. Elas visam, portanto, a antecipar receitas já contempladas na estimativa orçamentária, mas ainda não ingressadas no caixa, as quais, quando ingressarem, serão usadas para quitar o correspondente débito creditório. Trata-se, assim, de operações de crédito a serem liquidadas no próprio exercício financeiro em que realizadas (LRF, art. 38, I e II).

Por isso, o art. 32, II, da LRF (assim como o art. 3º da Lei n. 4.320/1964) excepciona, em relação às operações de crédito por antecipação de receita, a necessidade de inclusão, no orçamento ou em créditos adicionais, dos recursos delas provenientes, já que tais operações não se prestam a promover a majoração global da receita estimada para o exercício financeiro, mas apenas fazem as vezes, temporariamente, de uma receita já esperada.

Não à toa, segundo o art. 115, § 1º, “d”, do Decreto n. 93.872/1986, as AROs contraídas pela União integram a dívida flutuante, compostas por compromissos que independem de autorização orçamentária, já que os ingressos antecipados ocorrem a título extraorçamentário.

Nesse sentido, as AROs também não são computadas no cálculo da regra de ouro, desde que liquidadas dentro do próprio exercício financeiro em que realizadas (art. 38, § 1º).

No caso da União, as operações de crédito por antecipação de receita se fazem pela emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, conforme autoriza a Lei n. 10.179/2001. Já em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios, a LRF prescreve procedimento competitivo específico, a ser promovido pelo Banco Central (art. 38, § 2º).

3.2.6 Dívida pública, operações de crédito e classificações orçamentárias

O direito financeiro brasileiro, como relatado no item 3.2.3, exige a inclusão das receitas e despesas relacionadas à dívida pública no orçamento.

podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.”

A essas receitas e despesas são atribuídas classificações orçamentárias, ou seja, números de código decimal padronizados normativamente e que servem aos propósitos de identificar e registrar adequadamente as entradas e saídas, em apoio ao planejamento e ao controle orçamentários¹⁷.

O caráter estruturante das classificações orçamentárias é assim ressaltado em manual técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI):

A classificação orçamentária é um dos pilares fundamentais de um sistema de gestão orçamentária sólido, uma vez que determina a forma como o orçamento é registrado, apresentado e relatado e, como tal, tem um impacto direto na transparência e na coerência do orçamento.

[...]

Um sistema de classificação orçamentária fornece uma estrutura normativa tanto para a tomada de decisões quanto para a prestação de contas. A classificação correta das despesas e receitas é importante para (1) formulação de políticas e análise de desempenho; (2) alocação eficiente de recursos entre os setores; (3) garantir o cumprimento dos recursos orçamentários aprovados pelo Legislativo; e (4) administração diária do orçamento. Uma vez estabelecido em uma base sólida, um esquema de classificação não deve ser substancialmente alterado, a menos que haja fortes razões; uma classificação estável facilita tanto a análise das tendências da política fiscal ao longo do tempo quanto as comparações entre países¹⁸.

3.2.6.1 *Classificações orçamentárias da receita*

A receita orçamentária é classificada de acordo com os seguintes critérios: (a) natureza, (b) fonte/destinação de recursos e (c) indicador de resultado primário.

O código da **Classificação por Natureza de Receita Orçamentária** possui oito dígitos com a seguinte estrutura (Quadro 3.1):

17 A estrutura em números de código decimal é exigida pelo art. 8º da Lei n. 4.320/1964 e os classificadores propriamente ditos são padronizados e atualizados periodicamente por atos da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As classificações orçamentárias da receita e da despesa estão sintetizadas em: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília, 2023.

18 Tradução livre do original, que pode ser encontrado em INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Budget classification**. Washington: International Monetary Fund, 2009. p. 21.

Quadro 3.1 – Estrutura da classificação da Receita Orçamentária por Natureza.

A	B	C	D	E	F	G
Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramento para identificação de peculiaridades da receita			Tipo

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília: 2023.

O campo “A” (Categoria Econômica) é preenchido com um dígito referente à classificação da receita em corrente ou de capital. O dígito correspondente ao campo “B” (Origem) será um desdobramento da categoria econômica. O campo “C” (Espécie) será composto de um dígito destinado ao detalhamento do fato gerador da receita. Os campos “D”, “E” e “F” são preenchidos com dígitos que identificam peculiaridades ou necessidades gerenciais de cada natureza de receita. O campo “G”, por fim, identifica o tipo de arrecadação a que se refere aquela natureza (por exemplo, o dígito 1, no campo “G”, revela referir-se à arrecadação principal da receita, ao passo que o dígito 2 nesse mesmo campo identifica a arrecadação de multa e juros de mora da respectiva receita)¹⁹.

A codificação das naturezas de receita para a União é estabelecida pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao passo que as necessidades específicas de Estados, Distrito Federal e Municípios são atendidas pelos códigos de natureza de receita específicos nos desdobramentos identificados nos 5º e 6º dígitos (campo “EE”), conforme portaria editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)²⁰.

O Quadro 3.2, a seguir, sintetiza a Classificação da Receita por Natureza aplicada às ocorrências mais relevantes no campo da dívida pública (até o terceiro dígito, correspondente ao campo “C” – Espécie):

19 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília: 2023. p. 39 e ss.

20 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília: 2023. p. 41.

Quadro 3.2 – Categoria econômica, origens e espécies de receitas atinentes à dívida pública.

Categoria Econômica	Origem	Espécie	Código
1. Receitas Correntes ou 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias²¹	6. Receita de Serviços	4. Serviços e Atividades Financeiras (englobando juros e encargos recebidos pelo ente público em razão de empréstimos concedidos a outrem)²²	A partir de 1.6.4.0.00.0.0
	9. Outras Receitas Correntes	4. Multas e Juros de Mora das Receitas de Capital	A partir de 1.9.4.0.00.0.0
2. Receitas de Capital ou 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias (aplicável quando se tratar de operações de crédito contraídas entre órgãos e entes pertencentes ao mesmo orçamento fiscal e da seguridade social)	1. Operações de crédito	1. Internas	A partir de 2.1.1.0.00.0.0
		2. Externas	A partir de 2.1.2.0.00.0.0
	3. Amortização de empréstimos	1. Amortizações de Empréstimos de Empréstimos (receitas referentes a empréstimos concedidos a outrem)	A partir de 2.3.1.0.00.0.0
	9. Outras Receitas de Capital	4. Resgate de Títulos do Tesouro	A partir de 2.9.4.0.00.0.0

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília: 2023.

21 As receitas intraorçamentárias (sejam elas correntes ou de capital) são aquelas que se referem a movimentações financeiras ocorridas entre órgãos e entes pertencentes ao mesmo orçamento fiscal e da seguridade social.

22 Sobre o tema, explica o MTO/2024: “Amortização de Empréstimos: ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos que o ente público haja previamente concedido. Embora a amortização do empréstimo seja origem da categoria econômica Receitas de Capital, os juros recebidos associados ao empréstimo são classificados em Receitas Correntes/de Serviços/Serviços e Atividades Financeiras/Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros, pois os juros representam a remuneração do capital” cf. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília: 2023. p. 24.

A **Classificação da Receita Orçamentária por Fonte/Destinação de Recursos** constitui um mecanismo integrador entre a receita e a despesa, na medida em que busca expressar no orçamento as vinculações de receitas a certas finalidades previamente determinadas por normas legais e/ou constitucionais²³. A Classificação por Fonte/Destinação de Recursos contribui para o atendimento dos arts. 8º, parágrafo único, e 50 da LRF:

Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

O código dessa classificação é composto por 4 dígitos, dos quais o primeiro é dedicado ao Grupo da Fonte de Recurso e os demais, à Especificação da Fonte de Recurso, que detalha o seu objeto.

Os Grupos das Fontes de Recursos indicam se os recursos foram arrecadados no exercício corrente (código 1), em exercícios anteriores (código 2), se constituem recursos obtidos mediante operações de crédito autorizadas em caráter de exceção à regra de ouro do art. 167, III, da CRFB/88 (código 7) ou se identificam recursos decorrentes de propostas de alterações na legislação da receita em curso no Poder Legislativo (código 9).

Quanto aos códigos de Especificação da Fonte de Recurso, alguns são utilizados, no campo da dívida pública, basicamente para o controle dos recursos obtidos mediante operações de crédito, caso da fonte especificada pelo código 754 – Recursos de Operações de Crédito, aplicada aos entes subnacionais.

Também pela vertente da despesa, a classificação ora analisada permite verificar as fontes de recursos utilizadas para pagamento da dívida. As despesas da dívida podem ser pagas com recursos de emissões (refinanciamento proveniente da emissão de novos títulos – código 443) ou com recursos não originários de emissões que efetivamente contribuem para a redução da dívida.

Os recursos não originários de emissões podem ser classificados em (i) fontes exclusivas para pagamento da dívida ou (ii) fontes não exclusivas

23 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023.

para pagamento da dívida (isto é, fontes de recursos que poderiam ser utilizadas para pagamento de despesas primárias ou financeiras)²⁴.

O Quadro 3.3, exposto abaixo, contém exemplos de fontes de recursos relacionadas ao crédito público, conforme a classificação ora descrita:

Quadro 3.3 – Exemplos de códigos de Especificação da Fonte de Recursos (Classificação da Receita Orçamentária por Fonte/Destinação de Recursos).

Especificação da Fonte de Recurso (2º, 3º e 4º dígitos)	Descrição
121	Recursos Livres da UO (Unidade Orçamentária), com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal
400	Pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal
401	Amortização da Dívida Pública Federal
443 Federal	Refinanciamento da Dívida Pública
444	Demais Aplicações Autorizadas para Recursos Oriundos de Títulos do Tesouro Nacional, Excetuado o Refinanciamento da Dívida Pública
447	Objeto Contratual da Operação de Crédito Interna em Bens e/ou Serviços
448	Objeto Contratual da Operação de Crédito Externa em Moeda
449	Objeto Contratual da Operação de Crédito Externa em Bens e/ou Serviços

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília: 2023.

Quanto à Classificação da Receita por Identificador de Resultado Primário, as receitas podem ser divididas em primárias (P) ou financeiras (F).

O grupo das receitas primárias inclui basicamente as receitas correntes (salvo receitas de juros) e receitas de capital provenientes da alienação de bens e transferências de capital²⁵.

24 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Por dentro das contas da dívida**. Brasília: STN, 2023.

25 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília, 2023. p. 57.

O grupo das receitas financeiras, mais relevante para o estudo do direito do crédito público, engloba justamente aquelas que

[...] não contribuem para o resultado primário no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo, alterando concomitantemente o ativo e o passivo financeiros. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), das privatizações, amortização de empréstimos concedidos e outras²⁶.

Vale destacar que as receitas advindas dos juros de operações financeiras são correntes e contribuem com a redução do endividamento líquido, mas também se caracterizam como receitas financeiras²⁷.

3.2.6.2 *Classificações orçamentárias da despesa*

No Brasil, as despesas públicas são delimitadas por meio de créditos orçamentários e dotações. Crédito orçamentário, em linhas gerais, é a autorização legislativa para a realização de certa despesa, ao passo que dotação é o valor atribuído a cada crédito (isto é, sua dimensão quantitativa).

Por força do princípio da discriminação ou especificação, as despesas autorizadas pelos créditos orçamentários são individualizadas mediante classificações diversas, que detalham os gastos na LOA a partir de diferentes perspectivas, a exemplo do que ocorre no caso das receitas. A seguir, passamos a tratar das classificações da despesa mais relevantes para o direito da dívida pública.

A **Classificação Institucional** (ou administrativa) busca esclarecer a quem foi atribuído certo montante para a realização de determinada despesa. Essa classificação está estruturada em dois níveis hierárquicos: os órgãos orçamentários e as unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações²⁸, em consonância com o art. 14 da Lei n. 4.320/1964.

Cumprido frisar que os órgãos e unidades orçamentárias não correspondem necessariamente a órgãos da Administração Pública²⁹, o que é evidenciado

26 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília, 2023. p. 57.

27 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023.

28 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília, 2023. p. 74.

29 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. 10. ed. Brasília, 2023. p. 74.

no campo da dívida pública. O orçamento federal conta com o órgão orçamentário “Dívida Pública” (código 75000), ao qual se encontra ligada a unidade orçamentária “Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda” (código 75101).

Em relação ao Poder Executivo, por exemplo, as dotações para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais serão alocadas na unidade orçamentária “Encargos Financeiros da União – Pagamento de Sentenças Judiciais” (código 71103), inserida no órgão orçamentário “Encargos Financeiros da União” (código 71000), salvo as que forem destinadas ao pagamento dos precatórios de responsabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, do Fundo Nacional de Assistência Social, dos Ministérios da Saúde e da Educação, que poderão ser alocadas nas respectivas unidades orçamentárias, conforme o art. 33, § 2º, da Lei n. 14.791/2023 (LDO da União de 2024).

A **Classificação Quanto à Natureza da Despesa** é representada por um código de oito algarismos, que agrega informações sobre a categoria econômica da despesa, que distingue as despesas em correntes ou de capital (1º dígito), o Grupo de Natureza da Despesa (GND) (2º dígito), a modalidade de aplicação (3º e 4º dígitos), o elemento da despesa (5º e 6º dígitos) e, facultativamente, o desdobramento do elemento ou subelemento (7º e 8º dígitos).

No caso da dívida pública, as despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, enquadram-se na categoria econômica 4 – Despesas de Capital, Grupo de Natureza da Despesa (GND) 6 – Amortização da Dívida³⁰.

Já as despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária, são classificadas na categoria econômica 3 – Despesas Correntes, Grupo de Natureza da Despesa (GND) 2 – Juros e Encargos da Dívida³¹.

A **Classificação Funcional** tem por objetivo revelar as áreas em que as despesas públicas são realizadas³² e é regida principalmente pela Portaria SOF/SETO/ME n. 42/1999. O código da classificação funcional é composto de cinco dígitos, dos quais os dois primeiros indicam a **função** (“maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e deve estar

30 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023. p. 81.

31 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023. p. 81.

32 Sobre o tema, cf. CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020. p. 89.

relacionada à missão institucional do órgão de atuação”), ao passo que os três últimos correspondem à **subfunção** (“área da despesa na qual a ação será executada”³³).

Função que merece destaque especial é a 28 – Encargos especiais, uma agregação neutra que abrange “despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins”³⁴. A função Encargos especiais é tipificada em sete subfunções (841 – Refinanciamento da dívida interna, 842 – Refinanciamento da dívida externa, 843 – Serviço da dívida interna, 844 – Serviço da dívida externa, 845 – Outras transferências, 846 – Outros encargos especiais, 847 – Transferências para a educação básica). As despesas decorrentes de sentenças judiciais amoldam-se à subfunção 846³⁵.

Por fim, a **Classificação Programática**, também regida pela Portaria SOF/SETO/ME n. 42/1999, tem por escopo concretizar o chamado orçamento-programa, que enfatiza o resultado da ação pública. A Classificação Programática une os programas previstos no plano plurianual às ações orçamentárias previstas na LOA. O art. 2º, I, da Portaria SOF/SETO/ME n. 42/1999 define programa como “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”³⁶. Já no PPA 2024-2027, programas correspondem ao “conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo”³⁷.

Os programas podem ser finalísticos (que buscam a concretização de um objetivo) ou de gestão (que retratam as despesas de manutenção da estrutura administrativa, especialmente as de pessoal e de custeio). Há também os programas identificados como “Operações especiais”, que não integram o

33 Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023. p. 40.

34 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023. p. 41.

35 Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)**. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. Acesso em: 31 jul. 2024.

36 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria SOF/SETO/ME n. 42, de 14 de abril de 1999**.

37 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Brasília, 2023. p. 43.

PPA e geralmente contemplam ações do tipo “Operação especial” (vide abaixo). A recíproca não é verdadeira: uma ação caracterizada como “Operação especial” pode ser associada a um programa finalístico se for relevante para o alcance de seus objetivos³⁸.

O orçamento prevê o Programa 0901 – Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais. Os demais programas intitulados “Operações especiais” relacionam-se a transferências diversas e ao crédito público, a exemplo dos seguintes: 0902 – Operações especiais: financiamentos com retorno, 0905 – Operações especiais: serviço da dívida interna (juros e amortizações), 0906 – Operações especiais: serviço da dívida externa (juros e amortizações), 0907 – Operações especiais: refinanciamento da dívida interna, 0908 – Operações especiais: refinanciamento da dívida externa.

A ação orçamentária, por seu turno, é o principal classificador do orçamento público federal e costuma representar um conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa³⁹. Segundo a Portaria SOF/SETO/ME n. 42/1999, essas ações podem ser classificadas como **projetos** (“conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”) ou **atividades** (“conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo”). Há também ações classificadas como **operações especiais** (“as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”). As ações orçamentárias referentes à dívida pública enquadram-se no grupo das operações especiais e compreendem uma série de códigos diversos, a exemplo da Ação 0365 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, que por sua vez está relacionada ao Programa 0907 – Operações especiais: refinanciamento da dívida interna.

3.3 A dívida pública e os instrumentos de transparência da gestão fiscal da LRF

O ideal constitucional de transparência e controle foi amplamente incorporado e pertinentemente expandido pela LRF, conforme bem aponta Sérgio Assoni, que ressalta os “diversos mecanismos de monitoramento das contas públicas e da atividade financeira do Estado-Administração” nela

38 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico do orçamento (MTO)*. Brasília, 2023. p. 43.

39 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico do orçamento (MTO)*. Brasília, 2023. p. 44.

tratados, com destaque para “a obrigatoriedade da elaboração de relatórios fiscais e orçamentários periódicos, assegurado o amplo acesso de seus respectivos conteúdos a todos interessados”⁴⁰.

A LRF nasceu bastante robusta em aspectos de transparência, com forte inspiração, nessa matéria, no inovador *Fiscal Responsibility Act* neozelandês, de 1994, e nas diretrizes de transparência instituídas pelo FMI, orientadas a uma ampla, periódica e tempestiva disponibilização de informações fiscais relevantes, com especial atenção à dívida pública⁴¹. A disciplina da transparência foi posteriormente aprofundada pelas LCs n. 131/2009 e n. 156/2016.

O art. 48 da LRF, que inaugura o capítulo “da transparência, controle e fiscalização”, lista como “instrumentos de transparência da gestão fiscal” “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”, impondo que a eles seja dada “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público”.

Afora as peças orçamentárias, já tratadas aqui, convém destacar algumas exigências de transparência mais diretamente relacionadas à dívida pública nos referidos instrumentos da lei.

É o caso do art. 50, V, da LRF, que trata da escrituração das operações de crédito e “demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros”, impondo a evidenciação do montante e da variação da dívida pública, com o detalhamento, ao menos, quanto à natureza do endividamento e ao tipo de credor.

A LRF, ao detalhar o relatório resumido de execução orçamentária, de emissão bimestral, de que trata o art. 165, § 3º, da CRFB/88, reproduz a preocupação com a distinção das receitas e despesas associadas ao refinanciamento da dívida mobiliária. Nesse sentido, prescreve, em seu art. 52, § 1º, que os “valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida”, ajudando a diferenciar a mera rolagem da dívida do seu efetivo abatimento. O art. 53 inclui no mesmo relatório bimestral a apresentação de demonstrativos, entre outros aspectos, (i) dos resultados nominal e primário, os quais guardam relação com a necessidade de financiamento

40 ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

41 LIMA, Rodrigo Medeiros de. *Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Blucher, 2021. p. 106-107.

do Poder Público e, portanto, com o ritmo de endividamento (inciso III); (ii) das despesas com juros (inciso IV); e (iii) do atendimento da regra de ouro (§ 1º, inciso I).

A LRF trata, em seus arts. 54 e 55, do relatório de gestão fiscal, de periodicidade quadrimestral e de emissão conjunta pelos chefes dos Poderes e órgãos autônomos de cada ente federativo. O relatório deve trazer comparativos entre determinados montantes da gestão fiscal e seus respectivos limites normativos, entre eles, (i) a dívida consolidada e mobiliária (art. 55, I, “b”); (ii) as garantias concedidas (art. 55, I, “c”); (iii) o volume de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita (art. 55, I, “d”), além da indicação de eventuais medidas corretivas adotadas ou a adotar, em caso de extrapolação de quaisquer desses limites (art. 55, II).

Aos entes que deixarem de apresentar suas escriturações contábeis, para fins de consolidação nacional, ou os referidos relatórios, nos prazos estipulados na lei, a LRF impõe a vedação ao recebimento de transferências voluntárias e à contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária, enquanto não regularizada a situação (arts. 51, § 2º, 52, § 2º, e 55, § 3º).

A LRF prevê, ainda, a manutenção de registro eletrônico centralizado e atualizado, pelo Ministério da Fazenda, das dívidas públicas, interna e externa, de União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 32, § 4º), bem como do estoque de garantias concedidas pelo Poder Público (art. 32, § 2º, II). Para isso, impõe a Estados, Distrito Federal e Municípios o encaminhamento de informações pertinentes a suas dívidas “nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica” do Ministério da Fazenda (LRF, art. 48, § 3º).

3.4 Boas práticas de gestão da dívida pública

A gestão da dívida pública ganhou atenção especial em alguns países já no século XVIII, como revelam os exemplos da Suécia e da Inglaterra⁴². Ao final do século XX, organismos multilaterais, como o FMI e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), passaram a consolidar boas práticas de gestão da dívida pública como recomendações de aperfeiçoamento institucional a seus países-membros⁴³.

42 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 320.

43 Cf. *e.g.* LEWIS, J. D.; VIÑALS, J. **Revised guidelines for public debt management**. International Monetary Fund: Washington, DC, USA, 2014.

É possível apontar duas facetas principais da gestão da dívida pública: uma **organizacional**, relacionada às estruturas responsáveis pela gestão da dívida pública, e uma **gerencial**, mais ligada às práticas de gestão da dívida em si.

Aspecto crítico da gestão da dívida pública é a profissionalização dessa atividade, com sua extração do campo da disputa política, a fim de permitir uma análise mais técnica e objetiva das condições de financiamento do Estado. Isso reclama, do ponto de vista organizacional, a adoção de estruturas administrativas especializadas, relativamente insuladas do processo político ordinário⁴⁴.

A gestão da dívida, em seu aspecto gerencial, se divide em duas frentes: a executiva e a operacional. Enquanto a primeira corresponde à tarefa de orientar as políticas de endividamento no contexto da política econômica, a segunda atém-se ao cotidiano da dívida pública⁴⁵.

A gestão executiva inclui três funções ou dimensões: a regulatória, a política e a de mobilização de recursos (humanos e materiais). A função regulatória estabelece o ambiente legal da dívida, definindo competências, regras e procedimentos para as unidades gestoras. A função política estipula a estratégia nacional de endividamento, bem como as escolhas públicas para o alcance dos objetivos predeterminados. Por fim, a função de mobilização de recursos tem natureza instrumental e busca a obtenção dos meios necessários à gestão da dívida pública, sobretudo de servidores capacitados na área⁴⁶.

A gestão operacional envolve três outras funções: a de registro, a de análise e a de operação. Tais funções seriam segregadas em órgãos diversos (*back office*, *middle office* e *front office*⁴⁷, respectivamente).

O *back office*, responsável pela função de registro, coleta e registra os dados necessários à formulação das políticas de endividamento.

44 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 321.

45 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 321.

46 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 322-323.

47 Tais conceitos foram desenvolvidos a partir de CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 322-323, exceto nas referências ao Brasil.

O *middle office* realiza a análise dos dados registrados, de modo a indicar as diferentes escolhas atinentes ao endividamento e seus instrumentos. No Brasil, o *middle office*

tem como funções o desenvolvimento e o acompanhamento das estratégias de financiamento de médio e longo prazos, a elaboração e o acompanhamento de parâmetros de risco da dívida pública, a realização de pesquisas diversas para dar suporte aos tomadores de decisão, a análise da conjuntura econômica e o relacionamento com investidores⁴⁸.

O *front office* encarrega-se da função de operação propriamente dita, incluindo a realização de transações financeiras e a negociação de empréstimos novos ou de operações destinadas à reestruturação da dívida. No Brasil, o *front office* é responsável “pela estratégia de curto prazo para a dívida pública, pelos processos de emissões com a finalidade de financiar o déficit do governo, pela criação de novos produtos e pelas operações especiais”⁴⁹.

Quanto ao conteúdo, pode-se dizer que o objetivo principal da gestão da dívida pública é assegurar que as necessidades de financiamento do governo e suas obrigações de pagamento sejam satisfeitas com o menor custo possível a médio e longo prazo, em consonância com níveis prudentes de risco⁵⁰, sem prejuízo de outros eventuais objetivos, como o fomento do mercado de títulos públicos e a promoção de uma agenda de sustentabilidade social e ambiental. São todos eles objetivos de longo prazo da gestão da dívida pública federal, tal como especificados nos sucessivos Planos Anuais de Financiamento (PAFs) da STN, importante instrumento de transparência da gestão da dívida de que trataremos mais adiante.

A estratégia de gestão da dívida, nos termos da definição oferecida, leva em consideração sobretudo a relação entre o custo e o risco da dívida. Deve-se evitar ênfase exagerada na redução de custos a despeito dos riscos envolvidos, que podem diminuir a capacidade do Estado de honrar seus compromissos futuros⁵¹.

48 ROCHA, Karla de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da dívida pública federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. p. 135.

49 ROCHA, Karla de Lima. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da dívida pública federal. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. p. 135-136.

50 LEWIS, J. D.; VIÑALS, J. **Revised guidelines for public debt management**. International Monetary Fund: Washington, DC, USA, 2014. p. 11.

51 LEWIS, J. D.; VIÑALS, J. **Revised guidelines for public debt management**. International Monetary Fund: Washington, DC, USA, 2014. p. 11.

Alguns dos riscos considerados são os seguintes⁵²:

- a) **Risco atrelado à taxa de juros:** risco de que o custo da dívida aumente em caso de incremento da taxa de juros. Nesse contexto, a dívida de curto prazo e a indexada à taxa básica de juros geralmente são consideradas mais arriscadas do que a dívida de longo prazo com taxa fixa;
- b) **Risco cambial:** risco de variação positiva do custo de serviço da dívida em virtude de oscilações nas taxas de câmbio, o que afeta diretamente a dívida indexada a moedas estrangeiras;
- c) **Risco de refinanciamento:** risco de que a dívida tenha que ser refinanciada a um custo exageradamente alto ou, em casos extremos, não possa ser refinanciada; e
- d) **Risco de liquidez:** risco de que o volume de ativos líquidos diminua rapidamente como resultado de obrigações de fluxo de caixa não previstas e/ou uma possível dificuldade em levantar dinheiro por meio de empréstimos no curto prazo.

O grau de exposição a esses riscos varia conforme o perfil ou a composição do portfólio da dívida. Um portfólio composto de títulos indexados a uma moeda estrangeira, por exemplo, está mais exposto ao risco cambial. De modo semelhante, uma carteira de títulos indexados a taxas de juros variáveis está sujeita ao risco associado a essa variabilidade. Títulos com prazos de vencimento curtos estão mais expostos aos riscos de refinanciamento e de liquidez, por exemplo.

A gestão da dívida pública federal brasileira, do ponto de vista organizacional, está centrada no Ministério da Fazenda e, mais especificamente, na STN, órgão da estrutura da Pasta, responsável por “administrar as dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional” (art. 35, V, da Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda anexa ao Decreto n. 11.907/2024).

3.4.1 Transparência da gestão da dívida e o plano anual de financiamento

Relativamente à transparência da gestão da dívida pública, o FMI recomenda a publicização, ao menos, da estratégia de endividamento de curto e médio prazo, além de um calendário de emissões e relatórios de gestão

⁵² Para uma listagem mais ampla, cf. LEWIS, J. D.; VIÑALS, J. *Revised guidelines for public debt management*. International Monetary Fund: Washington, DC, USA, 2014. p. 12-13.

no mínimo anuais⁵³. São todos documentos já divulgados pela STN, em seus esforços de transparência ativa, a despeito da inexistência de exigência legal nesse sentido. Entre esses documentos destaca-se o Plano Anual de Financiamento (PAF), o qual agrega estratégias de curto e longo prazo de gestão da dívida pública.

Além de objetivos e diretrizes de longo prazo, no PAF encontra-se, também, a parametrização do que seria uma “composição ótima a longo prazo” da dívida pública federal, quanto aos diferentes títulos de emissão mais comum e seus prazos médios (prazos remanescentes de vencimento das obrigações financeiras pertinentes), de modo a servir de diretriz para a definição da estratégia de financiamento a cada exercício financeiro⁵⁴. Trata-se, nas palavras de Conti e Lochagin, do “principal instrumento de planejamento da dívida pública”, no qual “se evidencia o plano estratégico do setor público para cumprir as finalidades da gestão da dívida pública federal”⁵⁵.

Os autores criticam, porém, a concentração de tão importante planejamento no Poder Executivo, o qual enxergam como próprio do ciclo constitucional de planejamento orçamentário:

Trata-se de documento que abrange o planejamento da dívida pública em seu aspecto mais amplo, estabelecendo as diretrizes estratégicas para o financiamento de médio e longo prazo da dívida pública federal. Falta, contudo, uma referibilidade mais clara e precisa nas leis orçamentárias de planejamento, tornando precário o respaldo jurídico dessas informações, e tornando falho o sistema de planejamento orçamentário da dívida pública.

O Plano Anual de Financiamento – PAF é elaborado no Ministério da Economia [atual Ministério da Fazenda] pela Secretaria do Tesouro Nacional – portanto, no âmbito do Poder Executivo Federal, sem a participação do Poder Legislativo. Trata-se, por conseguinte, de documento não sujeito ao crivo do Poder Legislativo, e, embora destinado a cumprir a função de dar transparência à gestão da dívida, o fato de ser elaborado unilateralmente, sem parâmetros legais que o regulem, faz dele um instrumento por demais frágil para cumprir o papel que lhe cabe de

53 VASQUEZ, Karla *et al.* **The legal foundations of public debt transparency: aligning the law with good practices.** FMI Working Paper 24/29. Washington [DC]: FMI, fev. 2024. p. 31.

54 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano anual de financiamento (PAF) – 2024.** Brasília: STN, 2024. p. 12.

55 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. *In:* CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública.** São Paulo: Blucher, 2018. p. 326.

conferir segurança jurídica, transparência e credibilidade à sociedade e aos agentes econômicos e sociais⁵⁶.

3.5 Métricas e metodologias de mensuração da dívida

Os critérios de contabilização da dívida pública variam, em alguma medida, de país para país ou mesmo no contexto de um mesmo país, a depender da Forma de Estado (unitária ou federal), do histórico macroeconômico, dos usuários da informação, dos riscos que se pretende ressaltar, além das dificuldades em se gerar as estatísticas com qualidade por meio de um critério ou de outro⁵⁷.

Embora a maioria dos países adotem definições limitadas de dívida pública para fins de contabilização⁵⁸, conceituações restritivas de dívida pública podem gerar compreensões limitadas e até mesmo deturpadas da situação fiscal de um país, além de servir de estímulo à busca de meios de financiamento não abarcados pela contabilização da dívida pública, justamente como forma de acobertar aumentos de endividamento.

O FMI reconhece que não há definição universalmente aceita de dívida pública, mas procura elencar diretrizes e boas práticas na matéria, a exemplo da adoção de definições abrangentes de dívida, que priorizem a substância à forma, de modo a abarcar negócios jurídicos com finalidade e efeito semelhantes aos das operações de crédito estritas, permitindo alcançar novas e atípicas formulações contratuais⁵⁹.

A LRF brasileira incorpora em boa medida tal preocupação, trazendo conceitos abrangentes tanto de “dívida pública consolidada”, quanto de “operação de crédito”, como demonstrado no capítulo 1 deste livro.

56 CONTI, José Mauricio; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Planejamento governamental e gestão da dívida pública. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 331.

57 Em sentido semelhante, cf. SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. *In*: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. p. 105. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8325>. Acesso em: 5 jul. 2024.

58 VASQUEZ, Karla *et al.* **The legal foundations of public debt transparency: aligning the law with good practices**. FMI Working Paper 24/29. Washington [DC]: FMI, fev. 2024. p. 28.

59 VASQUEZ, Karla *et al.* **The legal foundations of public debt transparency: aligning the law with good practices**. FMI Working Paper 24/29. Washington [DC]: FMI, fev. 2024. p. 28-29.

Importa advertir que, apesar da utilidade do conceito legal de dívida pública consolidada, dado pelo art. 29, I, da LRF, seu uso se restringe, em larga medida, ao âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, à luz do regime jurídico da própria LRF e dos limites de dívida fixados para esses entes na forma do art. 52, VI, da CRFB/88.

Em âmbito federal e mesmo nacional (em termos de números consolidados do setor público brasileiro), outras métricas da dívida pública, não definidas em lei, mas pela tecnocracia governamental, têm uso mais corrente. É o que será exposto adiante.

3.5.1 Indicadores apresentados pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional

Durante muito tempo, os registros contábeis foram incapazes de oferecer um retrato fiel e tempestivo dos ativos e passivos públicos no Brasil. Vários fatores podem explicar tal cenário: a contabilidade pública limitava-se ao campo do orçamento público, a economia brasileira sofria com um processo inflacionário descontrolado e a Administração Pública simplesmente não dispunha de pessoal capacitado na área, tampouco possuía um sistema de contabilidade geral plenamente estabelecido nem mesmo no âmbito da União (o que vem ocorrendo gradualmente apenas nos últimos 15 anos⁶⁰).

Em razão dessa deficiência estrutural, o Banco Central passou a protagonizar a geração de estatísticas fiscais no Brasil, uma vez que a autoridade monetária é capaz de verificar as variações do endividamento público em diferentes momentos por meio dos registros das operações dos entes estatais no sistema bancário⁶¹.

Essa estratégia possui limitações. É incapaz, por exemplo, de capturar dívidas contraídas pelo Estado fora do sistema bancário (como restos a pagar e atrasos no pagamento de servidores⁶²), mas ainda assim mostrou-se suficientemente confiável para nortear o acompanhamento da dívida pública no Brasil. Não à toa, o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2024 (Lei n. 14.791/2023) afirma categoricamente que “a DBGG [um dos indicadores gerados pelo

60 Cf. CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa D’Ávila; FELJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais**. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015. p. 123; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. **Direito e contabilidade pública no Brasil: o advento dos Padrões Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS)**. 2022. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

61 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: Banco Central, 2018. p. 6.

62 CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa D’Ávila; FELJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais**. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015. p. 124.

Banco Central] tem se tornado a principal referência para a elaboração de políticas econômicas e para sinalizar a solvência do Estado brasileiro”. A métrica foi inclusive incorporada como parâmetro de verificação da sustentabilidade da dívida pública na LC n. 200/2023.

O Banco Central é responsável pela elaboração dos principais indicadores para a apuração do estoque da dívida: a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a já citada Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

A DBGG abrange o “governo geral”, incluindo, portanto, os débitos contraídos pelo governo federal, pelos governos estaduais e pelos governos municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo⁶³, sem dedução dos ativos. A DLSP, por outro lado, inclui o governo geral, o Banco Central e as empresas estatais, compondo o setor público não financeiro. A DLSP reporta a dívida líquida porque, ao contrário da DBGG, deduz da dívida o valor dos ativos (com destaque às reservas internacionais). É importante frisar, ademais, que a Petrobras, a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são excluídos da DLSP⁶⁴.

A metodologia empregada pelo Banco Central é denominada “abaixo da linha”, pois calcula os resultados fiscais a partir da variação do estoque da dívida entre dois momentos diversos. Contrapõe-se, desse modo, à abordagem “acima da linha”, empregada pela STN para o cálculo do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) a partir das receitas e despesas⁶⁵. O RTN é uma publicação mensal, editada desde 1995 e que apresenta o resultado primário do Governo Central, incluindo o Tesouro Nacional, a Previdência Social e o Banco Central.

As metodologias são complementares. No caso do Brasil, os dados gerados pelo Banco Central revelam-se fundamentais, por exemplo, para o suprimento das lacunas geradas pelo método “acima da linha”, principalmente no que diz respeito à situação dos entes subnacionais, que não integram o Governo Central (objeto do RTN) e nem sempre disponibilizam os respectivos dados com regularidade e tempestividade adequadas⁶⁶. Tanto as estatís-

63 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: Banco Central, 2018. p. 10.

64 A informação consta de PELLEGRINI, Josué; SALTO, Felipe. Dívida pública: indicadores, evolução e perspectivas. *In*: PELLEGRINI, Josué; SALTO, Felipe (org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 285.

65 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: Banco Central, 2018. p. 5-6.

66 BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: Banco Central, 2018. p. 7.

ticas do Banco Central quanto aquelas produzidas pela STN para o cálculo do RTN têm por fundamento a edição de 1986 do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do FMI.

Além do RTN, a STN é responsável pela publicação de diferentes relatórios e indicadores sobre o estoque da Dívida Pública Federal (DPF), do Governo Geral e também sobre a situação fiscal dos entes subnacionais.

Conforme o PAF 2024, a DPF corresponde à soma da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) (não sendo considerada a parcela da DPMFi em poder do Banco Central) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), sendo esta última subdividida em mobiliária e contratual. O planejamento da DPF é norteado pelo PAF, como visto, e o seu acompanhamento periódico por parte da STN é objeto do Relatório Mensal da Dívida Pública (RMD) e do Relatório Anual da Dívida Pública (RAD).

Além de publicações sobre a DPF, a STN também divulga boletim trimestral com estatísticas relativas à dívida do Governo Geral (incluindo as esferas subnacionais, portanto) com base em dados colhidos do IBGE, do Banco Central e da própria STN, adotando-se a metodologia indicada pelo Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP/2014) do FMI.

