

(COORD.)

José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

Andrea Siqueira Martins

ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Consequências e seu controle jurídico



SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI
(Coordenador)

**ENDIVIDAMENTO PÚBLICO:
CONSEQUÊNCIAS E SEU CONTROLE JURÍDICO**

Blucher Open Access

ANDREA SIQUEIRA MARTINS

ENDIVIDAMENTO PÚBLICO:
CONSEQUÊNCIAS E SEU CONTROLE JURÍDICO

São Paulo
2025

Série Direito Financeiro – José Mauricio Conti (Coordenador)
Endividamento Público: consequências e seu controle jurídico
© 2025 Andrea Siqueira Martins
Editora Edgard Blücher Ltda.

Publisher Edgard Blücher
Editor Eduardo Blücher
Coordenação editorial Rafael Fulanetti
Coordenação de produção Ana Cristina Garcia
Produção editorial Juliana Midori Horie
Diagramação e revisão Know-how Editorial
Capa Juliana Midori Horie
Imagem da capa iStockphoto

Blucher

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

contato@blucher.com.br
www.blucher.com.br

Segundo o Novo Acordo Ortográfico, conforme 6. ed.
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,
Academia Brasileira de Letras, julho de 2021.

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

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Heytor Diniz Teixeira, CRB-8/10570

Martins, Andrea Siqueira
Endividamento público : consequências e seu controle
jurídico / Andrea Siqueira Martins. – São Paulo : Blucher,
2025.

294 p. – (Série Direito Financeiro / coord. José Mauricio
Conti)

Bibliografia
ISBN 978-65-5550-375-3 (impresso)
ISBN 978-65-5550-376-0 (eletrônico – Epub)
ISBN 978-65-5550-377-7 (eletrônico – PDF)

1. Direito. I. Título. II. Conti, José Mauricio.

CDU 34

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito

CDU 34

Aos meus pais, Lenildo (*in memoriam*)
e Anesia, e ao meu marido, Francesco Carlo,
por todo o suporte, amor e carinho
que me fizeram chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Ao Doutor Marcus Abraham, por sua paciência, sabedoria e atenção durante todo o processo de orientação. Agradeço aos compartilhamentos de publicações, indicações de leitura e, fundamentalmente, aos preciosos e céleres comentários e sugestões, sem os quais esta tese não teria atingido o fim almejado.

Ao Doutor Sérgio André Rocha Gomes da Silva, que, no exame de qualificação, contribuiu significativamente com prestigiosos pareceres, recomendações e advertências construtivas, os quais foram determinantes para o modelo final deste trabalho.

Ao Doutor Gustavo da Gama Vital de Oliveira, pela gentileza em ter aceitado participar da banca, além de ter contribuído com a resolução desta tese, que deu prosseguimento a tema similar tratado por mim quando da elaboração de minha dissertação, ocasião em que tive sua brilhante orientação.

Ao Doutor José Mauricio Conti, que, além da cortesia por estar participando da banca, contribuiu por meio de sua vasta experiência e literatura no âmbito do Direito Financeiro e das Finanças Públicas.

Ao Doutor Edilberto Carlos Pontes Lima, que, igualmente, colaborou com suas obras para a elaboração desta tese. Aproveito para ressaltar seus conhecimentos pluridisciplinares, que muito me auxiliaram, bem como sua interlocução junto ao sistema Tribunais de Contas.

Aos docentes da pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, da Linha de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, pelos valorosos ensinamentos ministrados e pela vasta bibliografia recomendada, os quais, mesmo que indiretamente, foram cruciais para as pesquisas realizadas durante a elaboração deste projeto.

•• *Endividamento Público: consequências e seu controle jurídico*

Aos meus parentes, em especial, ao meu marido, à minha mãe e aos meus irmãos, pela compreensão e pelo apoio quanto à minha ausência em momentos tão importantes e de acolhimento familiar. Igualmente, a todos os meus colegas de trabalho, que contribuíram com suas cotas de auxílio e solidariedade durante os meus necessários períodos de dedicação acadêmica.

À Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pela oportunidade de realização do curso de doutorado.

O crédito público jamais se extingue, porquanto os compromissos do Estado passam de geração em geração, como uma consequência da antecipação dos melhoramentos morais e materiais conseguidos mediante grandes dispêndios realizados.

(João Pedro da Veiga Filho, *Manual da Sciencia das Finanças*, 1898)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abraji	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ACSP	Associação Comercial de São Paulo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AL	América Latina
Art.	Artigo
BC	Banco Central
BCB	Banco Central do Brasil
BCE	Banco Central Europeu
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCFA	Corte Constitucional Federal Alemã
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
Cepal	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Copom	Comitê de Política Monetária

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTN	Código Tributário Nacional
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DF	Distrito Federal
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FOMC	Federal Open Market Committee
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IMF	International Monetary Fund
Inc.	Inciso
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LO	Lei Orgânica
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPC	Monetary Policy Committee
MS	Mandado de Segurança
n.	número
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
Opep	Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAF	Plano Anual de Financiamento
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNB	Produto Nacional Bruto
p.p.	pontos percentuais
PSPP	Public Sector Purchase Programm
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RI	Regimento Interno
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFO	Secretaria de Orçamento Federal
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
UE	União Europeia
v.	Volume

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
Exposição inicial	25
Estruturação da obra	27
Metodologia utilizada.....	29
Organização dos capítulos	30
1 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	35
1.1 Conceito e natureza jurídica.....	35
1.2 Como as diversas doutrinas econômicas encaram o endividamento	42
1.3 Caráter multidisciplinar do endividamento público	47
1.4 Arcabouço jurídico brasileiro da dívida pública	57
2 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	71
2.1 Justiça intergeracional e desenvolvimento.....	71
2.2 Endividamento e democracia	77
2.3 Períodos de crises emergenciais	81
2.3.1 O que são crises econômico-financeiras?	81
2.3.2 Previsões constitucionais de enfrentamento de crises	85
2.3.3 Países da União Europeia	87
2.3.3.1 Portugal	88
2.3.3.2 Crise grega	89

•• *Endividamento Público: consequências e seu controle jurídico*

2.3.4 Países latino-americanos	90
2.3.4.1 Colômbia	93
2.3.4.2 Argentina	96
2.3.5 O caso brasileiro.....	98
2.4 A insustentabilidade fiscal provocada pela renúncia de receitas.....	100
2.4.1 O que são renúncias tributárias?.....	100
2.4.2 Classificação dos gastos tributários.....	103
2.4.3 Fundamentos das exonerações tributárias.....	106
2.4.4 Riscos ocasionados pelos gastos indiretos	110
3 CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	113
3.1 Distribuição de competências orgânicas e funcionais	114
3.1.1 Poder Legislativo.....	114
3.1.1.1 Função normativa	114
3.1.1.2 Função de controle	118
3.1.2 Poder Executivo.....	120
3.1.3 Banco Central do Brasil.....	126
3.1.3.1 Características institucionais.....	126
3.1.3.2 Modos de atuação do BCB	130
3.1.4 Sistema Tribunais de Contas.....	136
3.1.4.1 Macroavaliação das contas anuais do chefe do Executivo.....	138
3.1.4.2 Realização de auditorias.....	141
3.1.4.3 Acompanhamento da gestão fiscal	147
3.1.4.4 Funções consultiva, de ouvidoria e pedagógica.....	150
3.2 A captura dos órgãos gestores e reguladores.....	154
3.2.1 A captura cultural	155
3.2.2 A captura acadêmica.....	157
3.2.3 Efeitos da captura cultural no mercado financeiro	158
3.2.4 A captura cultural no Brasil	159
3.2.5 Podemos evitar a captura cultural na regulação do sistema financeiro? .	167
3.2.5.1 Maior espaço às mídias independentes.....	167
3.2.5.2 Diversificação das fontes de <i>expertise</i> na decisão regulatória....	168
3.2.5.3 Revisão judicial das decisões regulatórias	170

3.3	Atuação dos órgãos de controle em face das políticas macroeconômicas	171
3.3.1	Relações institucionais entre os órgãos/entidades integrantes da gestão da dívida	172
3.3.2	Atuação dos órgãos de controle externo.....	182
3.3.2.1	Divisão de competências	182
3.3.2.2	Controle sobre os limites da discricionariedade quanto às escolhas de instrumentos monetários	186
3.3.2.3	O controle da proporcionalidade.....	193
4	O CONTROLE EXERCIDO PELO PODER JUDICIÁRIO	209
4.1	Normas jurídicas econômico-financeiras	210
4.1.1	Linhas interpretativas	210
4.1.2	A ideologia do intérprete	215
4.2	Como interpretar as normas referentes ao endividamento público?.....	220
4.3	O controle judicial de políticas econômicas	230
4.3.1	Os Planos Econômicos.....	234
4.3.2	Técnicas judiciais utilizadas no controle das políticas econômicas.....	239
4.3.2.1	A decisão não pode ser puramente consequencialista	242
4.3.2.2	Critérios de proporcionalidade	245
4.3.2.3	Criação de incentivos institucionais	248
4.3.2.4	Cronoterapia: a técnica de não decidir	253
4.3.2.5	O passivismo judicial: as virtudes passivas.....	255
4.3.3	O controle da impessoalidade.....	259
4.3.3.1	Breves notas sobre a impessoalidade.....	260
4.3.3.2	O controle da impessoalidade em matérias econômicas	265
	CONCLUSÃO	271
	REFERÊNCIAS	277

