

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

DÍVIDA PÚBLICA

Blucher

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

DÍVIDA PÚBLICA

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

Série direito financeiro

© 2019 José Mauricio Conti

Dívida pública

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

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

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

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

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

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

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

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

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

19-0886

CDD 343.81

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

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard
Blücher Ltda.

Índice para catálogo sistemático:
1. Direito financeiro - Brasi

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uma boa leitura a todos!

José Mauricio Conti

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

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

SUMÁRIO

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

10 Dívida pública

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

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

PARTE 2 – Dívida pública, planejamento e intergeracionalidade

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

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

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

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

PARTE 3 – Dívida pública e federalismo

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

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

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

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

PARTE 4 – Dívida pública: limites e responsabilidade fiscal

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

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

