

# O DÉFICIT SEMÂNTICO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

**Rafael Antonio Baldo**

Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ex-Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Doutorando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP).  
Master em Global Rule and Democracy Law pelo Istituto Tarello di Filosofia del Diritto.  
Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

## SUMÁRIO

Introdução ao tema – 1. A análise funcional da dívida pública de acordo com a equidade intergeracional – 2. A definição do crédito público pelas peculiaridades subjetivas, formais e teleológicas – 3. A definição da dívida pública pelos critérios temporal, espacial, formal e material – 4. A democratização da dívida pública pela regra de ouro e pelo orçamento público – Considerações finais – Referências.

## INTRODUÇÃO AO TEMA

Como a dívida pública passou a comprometer, cada vez mais, parcela considerável do PIB brasileiro, o tema do endividamento público transpôs o círculo restrito dos relatórios técnicos e dos textos acadêmicos, até então confinados em torno de uma linguagem técnica dificilmente compreensível ao cidadão comum, para ganhar destaque nos noticiários e na arena pública.<sup>1</sup> Contudo, nesse processo de abertura dialógica, a discussão sobre o endividamento público encontra uma série de obstáculos, dentre os quais se destaca a multiplicidade de conceitos, classificações, critérios e metodologias, com a difusão de vários relatórios, estudos e reportagens, cada qual usando um parâmetro distinto na definição e aferição do endividamento. A falta de exposição clara e transparente das premissas que norteiam cada conceito de dívida pública dificulta o aprofundamento de um diálogo sério a respeito do tema, dando vazão a “jogos de linguagem” que beneficiam os interlocutores mais influentes na arena pública, com prejuízo à qualidade da democracia, em termos de *responsiveness* e de *accountability*.

### 1. A ANÁLISE FUNCIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA DE ACORDO COM A EQUIDADE INTERGERACIONAL

A discussão sobre o endividamento público no país tem sido conduzida de acordo com premissas nem sempre claras, levando à sobreposição de diferentes conceitos, como dívida líquida do setor público (DLSP), dívida fiscal líquida (DFL), dívida bruta do governo central (DBGC), dívida pública federal (DPF), dívida pública federal externa (DPFe), dívida pública federal mobiliária interna (DPFMi), dentre tantos outros. Desde logo, é necessário alertar que não existe um conceito certo ou errado de dívida pública, mas o conceito mais adequado ou inadequado para determinado contexto ou finalidade. O obstáculo não está na existência, *per se*, de vários conceitos, classificações, critérios, indicadores e metodologias relacionadas à dívida pública, pois eles são instrumentalmente concebidos para sistematizar o conhecimento teórico ou para auxiliar na resolução de problemas

---

<sup>1</sup> De acordo com a reportagem publicada no Jornal “Valor Econômico”, “a dívida bruta dos governos no Brasil avançou de R\$ 4,633 trilhões em maio para R\$ 4,674 trilhões em junho, segundo dados do Banco Central (BC). Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a dívida subiu de 72,5% para 73,1%, novo recorde na série iniciada em 2006. No caso da dívida líquida do setor público não financeiro, houve alta de R\$ 3,075 trilhões em maio, ou 48,1% do PIB, para R\$ 3,112 trilhões em junho, ou 48,7% do PIB. Essa é a maior relação dívida/PIB da série histórica iniciada em 2006”. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5058304/divida-bruta-do-setor-publico-marca-731-do-pib-e-tem-novo-recorde>>. Último acesso em: 03 de outubro de 2017.

práticos. Seja para fins práticos ou teóricos, a definição de dívida pública requer, portanto, o compromisso ético com a construção dialógica de seu significado e com a exposição clara de seus propósitos subjacentes, fundamentando a seleção dos critérios e das metodologias. Assim, o verdadeiro problema está na transformação de um conceito em dogma canonizado pelo discurso político e acadêmico, como se fosse um dado técnico inquestionável, protegido pelo mito da neutralidade axiológica, limitando, *a priori*, o campo de discussão do endividamento público.

Em artigo sobre o tema, Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto observam que, ao longo do século XX, o direito financeiro perdeu sua pretensa neutralidade axiológica, de disciplina instrumental, para viabilizar o protagonismo do Estado nos domínios econômico e social (Constituição Dirigente), até que a reação neoliberal colocasse o direito financeiro a serviço da remuneração do capital, consagrando uma Constituição Dirigente Invertida. Nesse contexto, a Constituição Financeira passou a ser aplicada como se fosse neutra, meramente processual, com uma lógica própria e hermética, totalmente separada da ordem econômica e social, esterilizando a capacidade de intervenção social do Estado na economia. Apesar desse novo fechamento do direito financeiro em torno de seus próprios institutos, o controle do déficit público atenderia aos propósitos neoliberais, na medida em que ele é acompanhado pelo aumento das despesas com o serviço da dívida, levando os países periféricos a pagarem altas taxas de juros para atrair o capital estrangeiro, em detrimento dos direitos sociais. Na conclusão do artigo, os autores frisam que o déficit público de Keynes era o déficit público do pleno emprego, enquanto o atual déficit público apenas garante a remuneração do capital.<sup>2</sup>

Longe de qualquer pretensão atrelada à neutralidade axiológica, o presente trabalho adota, como premissa epistemológica, a análise funcional do direito financeiro, desenvolvida por Benvenuto Griziotti em 1950, com o objetivo de afastar o caráter hermético do formalismo jurídico, considerando a influência de fatores econômicos, políticos e sociais. No Brasil, Alessandro Octaviani defende que o direito financeiro deve ser funcional no sentido de contornar a desigualdade interna e externa, sendo necessária a criação de um fundo público para assegurar a socialização do capital excedente. Nessa funcionalização do direito financeiro, a dívida pública tem papel central, pois ela pode servir tanto para alavancar o desenvolvimento, ao financiar os investimentos necessários ao emprego e à indus-

---

<sup>2</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. *In Boletim de Ciências Econômicas XLIX*, Coimbra, 2006, pp. 3-23.

trialização, quanto para solapar o crescimento do país, ao se exaurir no pagamento de juros que comprometem as futuras gerações. Nessa esteira, o autor salienta que o pagamento de juros com a rolagem da dívida representa um obstáculo para a concretização do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento brasileiro, servindo para transferir a riqueza de baixo para cima.<sup>3</sup>

Ao conferir sentido finalístico aos instrumentos da dívida pública, a abordagem funcional tem o mérito de ressaltar o ponto central da discussão, o tempo, destacando a necessidade de se resguardar a equidade intergeracional, mediante a observância das finalidades subjacentes ao endividamento público. Não há dúvidas de que o endividamento excessivo pode causar um sacrifício especial às futuras gerações, sem a devida responsabilização dos atuais gestores. Ao analisar o tema, Eduardo M. H. Paz Ferreira descontrói as visões individualistas e organicistas que defendem a “continuidade de interesses entre as gerações” para apontar a importância das trocas intergeracionais justas. Sob a ótica individualista, tal continuidade de interesses pode ser quebrada pela ausência de sucessores, pelos movimentos migratórios e pelos reflexos da política financeira sobre os padrões de consumo e de poupança. Sob o prisma organicista, a continuidade de interesses pode ser rompida pela mudança na conformação da classe dominante, que ela seria a grande responsável pelas decisões financeiras de uma coletividade. Não havendo continuidade intergeracional, despontaria uma tensão entre as gerações presentes e as gerações futuras que ainda não têm representantes nos centros decisórios, impondo, num regime democrático, o dever ético de se levar em conta os interesses dos ausentes.

Segundo o autor, esse problema da justiça distribuída no tempo poderia ser solucionado pelas teorias contratualistas da sociedade, no ponto em que elas impõem um dever de não causar danos a outrem e um dever de mútua cooperação entre as gerações diversas. Três posições fixam as obrigações do presente para com o futuro. A primeira segue o liberalismo extremo de Robert Nozick, consagrando apenas o dever de transmitir as condições mínimas para o funcionamento da sociedade, o que permitiria a transmissão de um patrimônio inferior. A segunda fixa o dever de transmitir exatamente aquilo que se recebeu do passado, o que desestimula qualquer tipo de progresso social. A terceira defende o dever de transmitir aquilo que se recebeu do passado com um adicional, promovendo o “princípio da poupança justa” com base na teoria da justiça de John Rawls. Para o filósofo do direito, o sistema econômico satisfaz as carências atuais e modela as

---

<sup>3</sup> OCTAVIANI, Alessandro. A Bênção de Hamilton na Semiperiferia: Ordem Econômico-Social e os Juros da Dívida Pública Interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 1179-1205.

necessidades futuras, de maneira que cada geração deve poupar ganhos civilizatórios para que possam ser transferidos às futuras gerações. As trocas intergeracionais devem respeitar tanto os interesses da geração atual quanto os interesses das gerações futuras, fortalecendo não o padrão de vida material, mas as instituições que garantem o exercício da liberdade com maior igualdade. Como os valores do presente influenciam a interpretação daquilo que o futuro desejaria, prevalece a solução mais benéfica para a geração presente, o que poderia ser explicado pelo “princípio diferença”, já que o futuro estará numa situação possivelmente mais favorável em virtude da “poupança civilizatória”.

Eduardo M. H. Paz Ferreira lembra que os custos do endividamento público não são suportados apenas pelo futuro, na medida em que causam efeitos negativos no presente, como a elevação da taxa de juros, o aumento dos impostos para custear o serviço da dívida e a retenção dos recursos disponíveis no mercado que poderiam ser aplicados no salário dos trabalhadores para estimular o mercado interno. Na visão do autor, um quadro de justiça intergeracional implica, com relação à dívida pública, que se adopte um princípio de delimitação das despesas que podem ser objeto de um financiamento desta natureza. De forma pioneira, os alemães deixaram de ver o empréstimo público como um mero expediente para compreendê-lo com um instrumento a favor do governo, mas sempre delimitaram as despesas que poderiam justificar o socorro a este tipo de receita excepcional. Nessa esteira, as gerações futuras somente poderiam suportar os custos do endividamento na medida em que pudessem usufruir dos benefícios decorrentes da despesa pública. Essa necessidade de contrapartida revela a aplicação do princípio “*pay-as-you-use*”, formulado por Musgrave para respaldar a financiamento equitativo da despesa por todos os beneficiários, sejam presentes e futuros.<sup>4</sup>

Com respaldo nessas premissas teóricas, a equidade intergeracional coloca-se a serviço da análise funcional do endividamento público ao ser qualificada como postulado hermenêutico que permite a avaliação do grau de legitimidade com que se tem se procedido à definição e à aferição da dívida pública. É a partir desse referencial axiológico que serão analisados, no próximo tópico, os três principais atributos do crédito público que o diferenciam do crédito privado, quais sejam, a peculiaridade do sujeito passivo, a forma especial de contratação e o interesse público subjacente aos empréstimos públicos, revelando a definição autorreferencial da dívida pública, de acordo com o exercício da autonomia da vontade e a necessidade de financiamento do setor público, em detrimento da equidade intergeracional. No tópico seguinte, serão examinados os jogos de linguagem que

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995, pp. 69-105.

permeiam o tema, alterando, de modo artificial, os critérios de definição e de apuração da dívida pública, com prejuízo à discussão democrática do tema na arena pública. Nas considerações finais, será demonstrada a potencialidade da “regra de ouro” e do orçamento público na democratização da dívida pública, na medida em que viabilizam a construção teleológica de seu significado mediante a exposição clara de suas finalidades, o que permitirá a responsabilização dos gestores em razão do controle democrático que recairia sobre a distribuição equânime dos custos a serem repartidos entre as gerações.

## **2. A DEFINIÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO PELAS PECULIARIDADES SUBJETIVAS, FORMAIS E TELEOLÓGICAS**

Quando se fala no compromisso intergeracional, não se pode perder de vista que o endividamento público que decorre dos empréstimos contratados, dos títulos emitidos e dos demais compromissos financeiros é o contraponto temporal do crédito público, de modo que a dívida pública somente será legítima se o dinheiro antecipado no presente for compensado por uma finalidade equitativamente distribuída entre o presente e o futuro. Seja público ou privado, toda relação creditícia depende, basicamente, de três fatores – da oferta e procura pelo capital a ser emprestado, da confiança depositada pelo prestamista no tomador (com reflexo direto na taxa de juros) e do tempo fixado para o pagamento da obrigação assumida. O crédito público difere-se do crédito privado pela peculiaridade do sujeito passivo da obrigação, pela forma especial de contratação e pela finalidade subjacente. Assim, os juristas têm associado dívida pública ao dever volitivamente assumido pelo Poder Público, como ocorre na emissão de títulos, na contratação de empréstimos ou na própria confissão de dívidas, com a observância das formalidades legais e constitucionais, visando a atender determinadas finalidades públicas, a exemplo das insuficiências de caixa e dos investimentos que não poderiam ser realizados apenas com as receitas do exercício financeiro.

Com relação ao *sujeito passivo da obrigação*, a discussão doutrinária que se travou no final do século XIX e no início do século XX sobre a natureza da dívida pública revela o quanto a presença do Estado influenciava o regime jurídico do instituto. Na lição clássica de Agustín Gordillo, a relação econômica em virtude da qual o Estado recebe dinheiro de terceiros poderia ser encarada como um ato soberano unilateral ou como um acordo de vontades. Para os adeptos da primeira teoria, os títulos da dívida pública seriam emitidos com base no poder soberano, tal como ocorre na emissão da moeda, surgindo em virtude da autorização legislativa que fixa unilateralmente as condições da obrigação. Os contratos de empréstimos também seriam a supremacia do público sobre o privado, pois os bens públicos são impenhoráveis e as condições da dívida são previamente fixadas na

lei autorizadora. Para os defensores da segunda teoria, o empréstimo público tem origem legal, cabendo ao Estado fixar unilateralmente a forma de emissão, as taxas de juros e as datas de reembolso, mas existe um acordo de vontade, porque o prestamista pode aceitar ou recusar essas condições fixadas unilateralmente. No caso dos títulos públicos, a emissão seria juridicamente equiparada à oferta, consolidando a obrigação após o aceite do prestamista.<sup>5</sup>

Com o tempo, prevaleceu a tese de que o empréstimo público decorre de dois atos autônomos, dependendo da autorização legislativa prévia, como ato unilateral soberano, e da contratação do empréstimo, como ato volitivo bilateral, geralmente representado pelo mútuo ou pela oferta de títulos públicos. Consagrada a natureza contratual, o empréstimo assumiu a forma de contrato administrativo, tendo em vista a necessidade de prévia autorização legal, a impossibilidade de execução forçada e a presença *ex lege* das cláusulas exorbitantes. Apesar da divergência doutrinária, é possível constatar que essas duas teorias conferiam, ainda que indiretamente, uma posição central à *autonomia da vontade*, exercida pelo Estado na forma de ato soberano unilateral ou de contrato firmado com o prestamista, demonstrando o quanto o mundo jurídico era norteador pela lógica sistêmica do direito privado, porquanto ainda não eram sentidos os reflexos do intervencionismo keynesiano. Diante dessa centralidade então exercida pela autonomia da vontade, Sérgio Assoni lembra que o endividamento público compreendia apenas os créditos voluntários, tanto que Aliomar Baleeiro destacava a diferença entre dívida pública e dívida administrativa, que compreendia os outros compromissos fazendários, a exemplo dos precatórios decorrentes das condenações judiciais.<sup>6</sup>

Assim, a doutrina clássica consagrou um enfoque subjetivo que priorizava a autonomia da vontade, com o exercício da *ius imperium* pelo Estado, na qualidade de sujeito passivo da obrigação contraída, colocando em segundo plano as formalidades e as finalidades da dívida pública. Isso não significa que elas eram reputadas irrelevantes, pois a observância dos requisitos formais, dentre as quais se incluem a prévia autorização legislativa e as justificativas para as operações de crédito, sempre foi considerado primordial para o acesso ao crédito público, como demonstra o artigo 32, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O fato é que o cálculo do endividamento público excluía aqueles passivos contábeis e compromissos fazendários que não eram oriundos da “vontade expressa do Estado”,

---

<sup>5</sup> GORDILLO, A. El Contrato de Crédito Externo. In: GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. 1ª ed. Buenos Aires: FDA, 2013, vol. 7, p. 417-442.

<sup>6</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007, p. 17-62.

olvidando que eles também poderiam afetar as futuras gerações, com prejuízo à equidade intergeracional. Além disso, esse conceito volitivo e restrito de dívida pública tem favorecido a expansão artificial do crédito público, levando ao aumento de despesas cujos impactos não serão sentidos no presente, uma vez que eles estão diluídos no tempo, prejudicando a sustentabilidade financeira de médio e de longo prazo.

Quanto à *forma especial de contratação*, o crédito público está fortemente atrelado ao regime jurídico de direito público, sujeitando-se a normas cogentes que impõem a observância de várias formalidades legais e que delimitam a margem de livre conformação do negócio jurídico. Dentre tais formalidades, a prévia autorização legislativa representa a maior diferença entre os créditos público e privado, despontando como condição de validade do negócio jurídico bilateral, pois sua ausência pode implicar a nulidade do acordo jurídico. Nessa esteira, o artigo 33, § 1º, da LRF prevê a nulidade do empréstimo celebrado fora dos parâmetros legais, devendo a instituição financeira exigir que o tomador comprove a observância de todas condições e limitações relacionadas à dívida pública. É importante afastar o fetichismo jurídico das formas, ressaltando que a existência dessas formalidades está instrumentalmente vinculada ao controle democrático das condições e dos limites de endividamento público. Ao abordar os três modelos de controle de dívida pública, Teresa Ter-Minassian e John Craig apontam o controle pela negociação entre o governo central e os governos subnacionais (*co-operative approach*), o controle pelo governo central (*direct control of Central Government*) e o controle pelas normas jurídicas (*ruled-based approaches*).<sup>7</sup> É possível afirmar que os três modelos são aplicados no Brasil, pois o Senado Federal promove o controle pela negociação dialética, observando os interesses regionais e nacionais, o Ministério da Fazenda representa a fiscalização feita pelo governo central e a LRF exemplifica o controle pelas normas jurídicas.

Quanto ao Senado Federal, vale lembrar que, no regime democrático, o Poder Legislativo deve aprovar, antecipadamente, o socorro do Poder Executivo aos empréstimos públicos, como decorrência da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, uma vez que as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos podem afetar o patrimônio público a médio e longo prazo. No sistema federalista, os empréstimos devem ser fiscalizados para evitar a bancarrota dos entes federados, cabendo ao Senado Federal equilibrar as forças centrípetas e centrífugas do federalismo, como demonstra a história brasileira. Após a

---

<sup>7</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. "Control of subnational government borrowing". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, pp. 156-172.

proclamação da República, a Carta de 1891 permitia a realização direta de operações de crédito externo pelos Estados, concedendo o poder de emissão de títulos aos bancos regionais. Em 1906, o Convênio de Taubaté fixou as bases da “política de valorização do café”, com a compra do excedente pelo governo através de empréstimos que seriam saldados pelo tributo cobrado em ouro sobre o café exportado, contornando a crise de superprodução pela redução artificial da oferta. Ocorre que essa política de fomento foi colocada em xeque pelo *crack* da bolsa de Nova York em 1929, agravando a crise financeira dos entes federativos.<sup>8</sup> Desde então, o Senado Federal tem exercido um papel cada vez mais relevante no controle do endividamento público, com competência privativa para fixar os limites globais e as condições da dívida consolidada federal, estadual e municipal, da dívida mobiliária subnacional e das operações de crédito interno e externo, autorizando as operações externas da União, dos Estados e dos Municípios.<sup>9</sup>

Quanto ao Ministério da Fazenda, o artigo 32 da LRF lhe atribuiu o papel de fiscalizar o cumprimento das formalidades legais e constitucionais. Para a realização das operações de crédito interno, Régis Fernandes de Oliveira salienta que os entes federados devem encaminhar um rol de documentos para o Ministério da Fazenda, dentre os quais se incluem o parecer técnico-jurídico (com demonstração do interesse social e econômico), a autorização legislativa em lei especial ou na própria lei orçamentária, a previsão orçamentária das verbas oriundas do empréstimo, a relação das dívidas atualizadas, os balancetes consolidados, a certidão negativa previdenciária, a certidão da Secretaria do Tesouro Nacional, comprovando a inexistência de débitos federais em virtude de garantias e financiamentos. Nas operações externas, o Ministério da Fazenda tem o prazo de 30 dias úteis para analisar essa documentação, com sua posterior remessa para o Senado Federal, sendo o pedido deferido por meio de resolução.<sup>10</sup> Cabe ao Ministério da Fazenda divulgar, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites da dívida consolidada e mobiliária (art. 30, § 4º, LRF), sendo o Relatório de Gestão Fiscal um instrumento de grande valia, pois indicam os limites globais e as condições de endividamento público a cada quadrimestre.

---

<sup>8</sup> FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. SP: Companhia das Letras, 2007, p. 206-248.

<sup>9</sup> Ao tratar da dívida consolidada, o artigo 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal previu que, depois do décimo quinto exercício financeiro, os Estados não poderão exceder duas vezes a receita corrente líquida, ao passo que os Municípios não poderão extrapolar 1,2 vezes da RCL (BRASIL. SENADO FEDERAL. *Resolução do Senado Federal 40*, de 9.4.2001. BRASIL. SENADO FEDERAL. *Resolução do Senado Federal 43*, de 9.4.2001).

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 12, n. 57, 2004, p. 203-220.

Quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, José Mauricio Conti aponta sua relevância no controle normativo do endividamento público e na consequente promoção da responsabilidade na gestão fiscal.<sup>11</sup> Ao invés de condicionar a validade dos empréstimos públicos à observância de certa formalidade específica, nos termos do artigo 107 do Código Civil, a LC n. 101/2000 previu um conceito amplo de “operação de crédito”, com um rol exemplificativo de instrumentos formais por meio dos quais é possível constituir os empréstimos, impedindo que o gestor se furte à observância do regime jurídico aplicável à dívida pública. Nessa esteira, a operação de crédito é definida como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, a abertura de crédito, a emissão e o aceite de título, a aquisição financiada de bens, o recebimento antecipado de valores oriundos da venda a termo, o arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas (art. 29, III), sendo a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívida equiparados às operações de crédito (art. 29, § 1º). Ademais, foram proibidas as operações de créditos que são realizadas por meio da captação de recursos a título de antecipação de tributo, da assunção direta de compromisso com fornecedor, da assunção de obrigação sem previsão orçamentária, de outras hipóteses (art. 37, LRF). Assim, a LRF parece ter abandonado o rigor do formalismo jurídico na qualificação das operações jurídicas sem prejudicar a centralidade exercida pela autonomia da vontade, considerando que a maioria das hipóteses exemplificativas denota, direta ou indiretamente, a assunção volitiva dos compromissos financeiros.

Com relação ao *interesse público subjacente ao endividamento público*, a dívida pública tem a finalidade de atender, genericamente, às insuficiências de caixa e aos investimentos que não poderiam ser realizados apenas com as receitas do exercício financeiro. Mas, sob o prisma do pacto intergeracional, é preciso ter em conta que a dívida pública não é um fim em si mesmo, não podendo servir tão somente para cobrir as insuficiências de caixa ou, pior ainda, para financiar a rolagem da dívida em condições cada vez mais desvantajosas. Dada a instrumentalidade da dívida pública, sua legitimidade não depende, portanto, apenas da observância de requisitos meramente formais, mas também do impacto causado no Mercado e na Sociedade, seja no presente ou no futuro. Ocorre que a finalidade dos empréstimos públicos tem sido explicada de maneira autorreferenciada, de acordo com as contingências internas do sistema da dívida pública, tal como definidas pelo Banco Central e pelo Tesouro Nacional, valendo-se, para tanto, do conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Explica-se. Ao invés de legitimar o empréstimo público nos investimentos e projetos rentáveis

---

<sup>11</sup> CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275-305.

de longo prazo ou, ainda que seja, na necessidade de suprir as insuficiências de caixa, em virtude do risco de se obter um resultado primário negativo por causa do déficit orçamentário nas contas públicas, sua legitimidade tem buscado respaldo no saldo líquido da dívida pública, isto é, na quantidade de crédito público que ainda remanesce ao governo, colocando em xeque a própria ideia de sustentabilidade financeira de médio e longo prazo.

Com isso, a discussão converge da finalidade do endividamento público, com prejuízo à equidade intergeracional e à análise funcional do direito financeiro, para as metodologias que são aplicadas no cálculo da dívida pública. De acordo com Cesar Augusto Seijas de Andrade, o resultado fiscal é calculado por dois critérios: por um lado, o critério “acima da linha” leva em conta o déficit primário, o déficit nominal e déficit operacional, conforme o equilíbrio entre as receitas e as despesas, demonstrando os reflexos do endividamento nas contas públicas; de outro lado, o critério “abaixo da linha” mostra a variação nominal da dívida líquida do setor público não financeiro, servindo de parâmetro para calcular a Necessidade de Financiamento do Setor Público.<sup>12</sup> Nessa lógica autopoiética, a dívida pública é legítima porque decorre do exercício da autonomia da vontade e da necessidade de financiamento do setor público, sendo contraída porque existe uma margem de crédito que ainda não foi aproveitada, o que acaba por minimizar a relevância daquelas considerações de ordem política e orçamentária sobre a finalidade do endividamento público. Para agravar a situação, o próprio conceito de dívida pública é lançado numa arena semântica onde se desenvolvem jogos que linguagem que acabam alterando, de modo artificial, os contornos da Necessidade de Financiamento do Setor Público.

### **3. A DEFINIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PELOS CRITÉRIOS TEMPORAL, ESPACIAL, FORMAL E MATERIAL**

De acordo com Ludwig Wittgenstein, os jogos de linguagem pressupõem o “ensino ostensivo das palavras”, com base nos processos de uso, de denominação e de repetição das palavras, gerando uma complicada rede de semelhanças que se sobrepõem umas às outras, de modo que os parentescos apareçam e desapareçam. Essa mutabilidade dos jogos só é permitida em razão da inexistência de li-

---

<sup>12</sup> Segundo o autor, “embora possa revelar resultados mais confiáveis quanto à apuração do resultado fiscal, as NFSP apresentam uma desvantagem em relação ao critério ‘acima a linha’, pois, como não explicam a evolução das receitas e das despesas do ente público, não permitem identificar com precisão os pontos de desequilíbrio” (ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. São Paulo: FDUSP, Dissertação de Mestrado, 2012, p. 12-40).

mites pré-definidos, ampliando a margem dos interlocutores que participam do jogo linguístico.<sup>13</sup> A dívida pública é um terreno fértil para o desenvolvimento desses jogos de linguagem, pois a Constituição Federal não trouxe um conceito claro e unívoco que pudesse evitar o emaranhado semântico. Dentre os vários preceitos constitucionais que abordam a dívida pública, Heleno Taveira Torres aponta a competência privativa da União para legislar sobre a política de crédito (art. 22, VII), a intervenção na hipótese de suspensão injustificada da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos (art. 34, V, a; art. 35, I), a competência do Poder Legislativo em matéria de dívida pública (art. 48, XIV e art. 52, V a IX) e a previsão de lei complementar para dispor sobre dívida pública externa e interna, concessão de garantias e emissão dos títulos públicos (art. 163, II a IV).<sup>14</sup> Ocorre que, em nenhum desses dispositivos, a Constituição Federal de 1988 definiu os conceitos por ela manejados, delegando tal atribuição para outras instâncias normativas e disciplinadoras.

Recepcionada com *status* de lei complementar, a Lei Federal n. 4.320/64 já adotava, em seu artigo 98, um critério temporal para distinguir dívida fundada e dívida fluante, prevendo que dívida fundada compreendia aquelas obrigações com exigibilidade superior a 12 meses que eram contraídas para atender a desequilíbrio orçamentário ou a desequilíbrio financeiro de obras e serviços públicos. Na atual ordem constitucional, o artigo 29, inciso I, da LRF ratificou a aproximação técnica entre os conceitos de dívida fundada e de dívida consolidada, que passou a ser definida como o valor total das obrigações financeiras que são assumidas em virtude leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito, com prazo de amortização superior a 12 meses. Por exclusão, a dívida fluante ficou atrelada à antecipação da receita orçamentária, requerendo prévia autorização em lei específica ou na própria lei orçamentária anual (art. 165, § 8º, CF). Com relação aos Estados e Municípios, o Banco Central deve autorizar a antecipação da receita orçamentária mediante processo competitivo eletrônico. Como essa

---

<sup>13</sup> WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*, 3ª ed. Tradução de Marcos G. Montagnoli. Petrópolis: Vozes, 2004, 350 pp. 23-51.

<sup>14</sup> Na visão do autor, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre moeda, seus limites de emissão e montante da dívida mobiliária federal. Já o Senado Federal tem a competência privativa para autorizar as operações externas, fixar os limites globais da dívida consolidada e dispor sobre os limites e condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes federativos (art. 52, V a VII), além de sua competência para dispor sobre os limites e condições relativos à concessão de garantias pela União e para fixar os limites globais e condições da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 53, VIII e IX) (TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 442-452).

operação de crédito atende às insuficiências de caixa durante o exercício financeiro, ela somente pode ser contratada após o dia 10 de janeiro, devendo ser liquidada até 10 de dezembro do mesmo ano (art. 38, da LRF). Disso se infere que o exercício financeiro desempenha um papel relevante nessa classificação temporal, atendendo, sobretudo, às necessidades práticas da Contabilidade Pública na elaboração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial.

Além desse critério temporal, a dívida pública também é analisada sob o prisma espacial. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha se referido expressamente à dívida pública interna e externa, bem como às operações de crédito interno e externo, o tratamento da matéria foi remetido para a lei complementar e para as resoluções do Senado Federal. Dado que a Lei n. 4.320/64 e a LRF também não disciplinaram a questão, a doutrina criou vários parâmetros para distinguir as dívidas interna e externa, com socorro à nacionalidade da moeda, ao local da contratação e jurisdição aplicável, ao local de residência do credor prestamista e ao local do pagamento. Superando toda a discussão doutrinária que permeia o tema, o artigo 3º da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal adotou, de modo sutil, o critério da residência do credor, ao conceituar operação de crédito como “os compromissos assumidos com *credores situados no País ou no exterior*”. Na prática, o Banco Central usou o critério da moeda referida no título até junho de 2015, quando divulgou a Nota Metodológica n. 04, informando que passaria a adotar o critério da residência do credor, de acordo com a sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimento do FMI.<sup>15</sup> Essa classificação espacial da dívida pública serve, precipuamente, aos interesses da Política, orientando as relações internacionais do Brasil no cenário mundial.

Em complemento aos critérios temporal e espacial, o direito pátrio também adota o critério formal para separar a dívida contratual e a dívida mobiliária, correspondendo às duas formas mais tradicionais de acesso ao crédito público. Na contramão dos demais preceitos constitucionais que estão genericamente relacionados à dívida pública, os artigos 182 e 184 da Constituição Federal estipularam, de forma mais detalhada, as condições para a emissão e o resgate dos títulos destinados à desapropriação daqueles imóveis urbanos ou rurais que não cumpriram sua função social. Na esfera infraconstitucional, o artigo 28, II, da LRF conceituou a dívida pública mobiliária como aquela representada pelos títulos da União, dos Estados e dos Municípios, mas, na prática, a emissão dos títulos está concentrada no Tesouro Nacional, pelo menos enquanto os demais entes federativos não saldarem a dívida refinanciada com a União, nos termos da Lei n.

---

<sup>15</sup> Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/nm4bpm6p.pdf>>. Último acesso em: 26 de outubro de 2017.

9.496/97 e da Medida Provisória n. 2185/2001. Além dos empréstimos contratados e dos títulos emitidos, o artigo 28, III, da LRF fixou um conceito amplo de operações de crédito, englobando outros compromissos assumidos por meio de outras formas juridicamente regulamentadas, como o arrendamento mercantil e a aquisição financiada de bens. Daí se depreende que a classificação formal atende, basicamente, às exigências práticas do direito, no ponto em que facilita a análise das formalidades inerentes ao endividamento, revelando, de forma indireta, certo reducionismo teleológico por meio do formalismo jurídico.

Para se ajustar às complexidades e contingências de um mundo cada vez mais dinâmico, a gestão da dívida pública precisou desenvolver outras classificações a partir da conjugação desses critérios temporal, espacial e formal, falando-se, por exemplo, na dívida mobiliária e contratual, de natureza interna e externa. Certamente, a positivação jurídica desses três critérios confere maior grau de segurança e de previsibilidade ao endividamento público, principalmente nos domínios da Contabilidade, da Política e do Direito, mas, ao mesmo tempo, eles podem limitar a margem de livre atuação dos atores envolvidos na gestão do endividamento. Talvez esta seja a razão pela qual o direito positivo brasileiro não tenha avançado na *disciplina legal do critério material ou objetivo*, dispondo, especificamente, sobre o conteúdo e a composição da dívida pública, com seus desdobramentos na forma de dívida bruta ou dívida líquida, o que poderia afetar a flexibilidade e a dinamicidade que são exigidas pela lógica da Economia e do Mercado. No direito pátrio, uma das poucas referências normativas ao critério material está contida no artigo 1º, § 1º, V, da Resolução n. 40/2001, posteriormente repetida no artigo 2º, V, da Resolução n. 43/2001, ao definir a dívida consolidada líquida como “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”. Mesmo assim, questiona-se até que ponto essas resoluções do Senado Federal poderiam dispor sobre a dívida pública no seu aspecto material, por se tratar de matéria reservada à lei complementar, nos termos do artigo 163, II, da Constituição Federal, cabendo-lhes tão somente fixar os limites e as condições de endividamento público.

Diante dessa lacuna normativa, possivelmente fomentada pelo Poder Executivo da União, o Tesouro Nacional e o Banco Central acabam desempenhando um papel relevante na definição daquelas parcelas que compõem a dívida pública, dando origem a vários conceitos que sequer constam dos dispositivos legais e constitucionais, a exemplo da dívida bruta do governo central (DBGC), da dívida líquida do setor público (DLSP) e da dívida fiscal líquida. Na prática, esse arcabouço conceitual interfere na definição da Necessidade de Financiamento do Setor Público, alterando o modo de se calcular a variação do saldo da dívida líquida, conforme as parcelas que são incluídas ou excluídas. Ao editar seu Manual de Finanças Públicas, o Banco Central parece ter ignorado a reserva de lei comple-

mentar que está prevista no artigo 163, I e II, da Constituição Federal, estabelecendo algumas premissas que são primordiais para a atual discussão sobre a dívida pública e que, por isso mesmo, deveriam ser submetidas à discussão e à aprovação parlamentar. A título ilustrativo, esse manual define o setor público não financeiro como o conjunto formado pelo governo geral, pelas administrações indiretas, pelas empresas estatais não financeiras das três esferas de governo, pela Itaipu Binacional e pelos fundos que são constituídos por meio das contribuições fiscais e parafiscais. Enquanto o governo geral compreende a Administração Direta da União, dos Estados e dos Municípios, bem como o Sistema Público de Previdência Social, o governo central engloba o Tesouro Nacional, o Banco Central e a Previdência Social.

A partir dessas premissas, a Manual de Finanças Públicas do Banco Central estipula que a dívida bruta do governo geral abrange o total dos débitos das três esferas de governo perante o setor privado, o setor público financeiro, o Banco Central e o restante do mundo, excluindo os débitos de responsabilidade das respectivas empresas estatais. Por sua vez, a dívida líquida do setor público é definida como o saldo líquido que decorre do balanço entre as dívidas e os créditos do Setor Público não financeiro perante o sistema financeiro público e privado, o setor privado não financeiro e o resto do mundo, considerando, ainda, os ativos e os passivos financeiros do Banco Central, sob o argumento de que absorve o impacto negativo da inflação e transfere o saldo positivo para o Tesouro Nacional. Na composição da dívida líquida, o Banco Central considera, por exemplo, os títulos públicos federais, estaduais e municipais em poder do mercado, as dívidas do setor público perante o FGTS, as dívidas securitizadas através dos certificados de privatização e dos títulos da dívida agrária, as dívidas das empresas estatais que foram renegociadas pelo governo federal, as dívidas dos Estados e dos Municípios junto à União, em virtude do refinanciamento previsto na Lei nº 8.727/93 e da reestruturação da dívida externa subnacional, levando ainda em conta o passivo monetário do Banco Central, composto pela base monetária, pelos depósitos judiciais, pelos depósitos compulsórios de poupança e de empréstimo, dentre outras operações ativas e passivas.<sup>16</sup>

Com o tempo, foi necessário realizar alguns ajustes no cálculo da dívida pública, levando à criação do conceito de *Dívida Fiscal Líquida*. De acordo com Aline Dieguez B. de Meneses Silva e Otávio Ladeira Medeiros, esse conceito foi criado em 2001 para se referir àquelas variações no saldo da Dívida Líquida do Setor Público que não eram consideradas no cálculo do resultado nominal das

---

<sup>16</sup> Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/htmls/infecon/finpub/cap5p.pdf>>. Último acesso: 28 de outubro de 2017.

contas públicas, impondo três tipos de ajustes. O ajuste patrimonial recai sobre os “esqueletos”, com a exclusão daqueles passivos contingentes que já foram reconhecidos e contabilizados no passado. Por sua vez, o ajuste das privatizações leva em conta os efeitos do processo de privatização das empresas estatais, desconsiderando a receita da venda e as dívidas transferidas para o setor privado. Por fim, o ajuste metodológico observa a diferença cambial sobre o estoque da dívida e a diferença entre os conceitos de caixa e de competência.<sup>17</sup> Criado por razões eminentemente práticas, o conceito de Dívida Fiscal Líquida comprova o quanto os órgãos que gerenciam o endividamento brasileiro, como o Banco Central e o Tesouro Nacional, detêm grande margem de flexibilidade na conformação do *critério material ou objetivo da dívida pública*, redefinindo os limites semânticos dentro dos quais se desenvolvem os jogos de linguagens da dívida pública.

Para retratar o desenvolvimento desses jogos de linguagem em torno do endividamento público, vale lembrar que, nos últimos anos, o governo central e o FMI vêm usando conceitos diferentes na apuração da dívida pública brasileira. Ao promover uma análise comparativa dos três principais indicadores do esforço fiscal brasileiro, David Rebelo Athayde e André Coelho Vianna afirmam que a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), principal indicador usado pelo governo brasileiro para sinalizar a solvência do país, não consegue captar o impacto das ações de política fiscal, levando os analistas a optarem pela Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), por evitar as discussões sobre a liquidez dos ativos à disposição do governo. Mesmo a dívida bruta é alvo de divergências, pois o FMI inclui a dívida bruta das estatais. Segundo os autores, a controvérsia sobre a metodologia de cálculo da DBGG atingiu seu ápice em julho de 2013, quando o Ministro da Fazenda solicitou ao FMI que passasse a adotar o indicador oficial do governo, melhorando, indiretamente, a situação fiscal brasileira, pois a DBGG-FMI estava 9 pontos percentuais de PIB acima da DBGG-BC.<sup>18</sup>

Diante desses jogos de linguagem entre os órgãos técnicos nacionais e internacionais, o regime jurídico da dívida pública brasileira insere-se, atualmente, num mosaico semântico que é composto por vários conceitos, critérios, classificações e metodologias, com a difusão de inúmeros relatórios, estudos e reporta-

---

<sup>17</sup> SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo.; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Orgs.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional / Banco Mundial, 2009, pp. 103.

<sup>18</sup> ATHAYDE, David Rebelo; VIANNA, André Coelho. *Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo*. Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512015000200403](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000200403)>. Último acesso em: 18 de outubro de 2017.

gens, cada qual usando um parâmetro distinto na definição e aferição do endividamento. Esse déficit de sistematização e de uniformização da dívida pública nos domínios legais e constitucionais prejudica a discussão do tema na arena democrática. Nessa torre de babel, quem sai perdendo é o cidadão comum, que fica desorientado diante de tantos conceitos, com nítido prejuízo à qualidade da democracia, ampliando o déficit de responsabilização dos gestores públicos e o déficit de controle social em torno da dívida pública. É por isso que se mostra necessário romper as barreiras autopoiéticas que limitam a discussão sobre o endividamento público no Brasil, ressaltando a potencialidade da “regra de ouro” no controle final e qualitativo da dívida pública dentro da arena democrática do orçamento público.

#### **4. A DEMOCRATIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PELA REGRA DE OURO E PELO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Na medida em que a equidade intergeracional confere sentido finalístico aos instrumentos da dívida pública, os empréstimos públicos devem almejar, sobretudo, a consecução de investimentos e de projetos rentáveis que, no futuro, possam gerar novas receitas para o país, permitindo a distribuição temporal do ônus decorrente do endividamento público entre as atuais e as futuras gerações. É por isso que o artigo 167, III, da Constituição Federal de 1988 proíbe a realização de operação de créditos que excedam o montante das despesas de capital, com exceção das operações que forem autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e que forem aprovadas, por maioria absoluta, pelos membros do Poder Legislativo. Dessa maneira, a chamada “regra de ouro” evita a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes, em favor das despesas de capital, impulsionando a fiscalização da dívida pública sob o viés financeiro e orçamentário.

Sob o prisma orçamentário, os recursos obtidos com a operação de crédito ingressam no orçamento público como receita de capital, à qual pode corresponder uma despesa corrente ou uma despesa de capital, garantindo, assim, o equilíbrio entre as receitas e as despesas. Os custos dessa operação de crédito serão diluídos no tempo, prevendo-se uma dotação específica para o pagamento dos juros (despesas correntes) e para a amortização do principal (despesas de capital). Nessa classificação orçamentária entre as despesas correntes e as despesas de capital, podem ocorrer alguns desajustes na aplicação da “regra de ouro”: por um lado, ela desconsidera que existem certas despesas correntes que geram um investimento no capital humano de médio e longo prazo, a exemplo dos gastos públicos relacionados à valorização do magistério; de outro lado, ela qualifica a própria amortização da dívida pública como uma despesa de capital, retroalimentando a margem para a realização das operações de crédito, sem um investimento voltado

para as futuras gerações. Além disso, o balanço orçamentário costuma convergir para uma análise estática entre as receitas e as despesas de um único exercício financeiro, olvidando que, muitas vezes, as contas públicas só fecham por causa de empréstimos e de títulos que são remunerados com juros altíssimos. Daí a relevância do balanço financeiro e patrimonial, ao viabilizar uma análise dinâmica das receitas oriundas do endividamento público.

Sob o prisma financeiro e patrimonial, os recursos oriundos da dívida pública são compreendidos como disponibilidade de caixa, gerando um passivo na contabilidade. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o passivo corresponde àquela obrigação presente que deriva de evento passado e que se extingue com a saída de recursos, decorrendo da lei ou de obrigação assumida perante terceiros. Mas, na medida em que os empréstimos têm sido tradicionalmente associados às obrigações voluntariamente assumidas pelo Poder Público, existe uma forte tendência de que sejam menosprezadas aquelas parcelas da dívida pública que decorram das obrigações legais, deixando de incluir tais passivos no cálculo dos limites de endividamento, com a ampliação artificial do crédito público. É o que apontou o Tribunal de Contas da União, ao realizar uma auditoria sobre a gestão da dívida pública federal, destacando o risco decorrente das falhas na contabilização dos passivos contingentes. Segundo o TCU, as contas anuais de 2013 revelaram que o passivo da União estava subavaliado em mais de um trilhão de reais, em virtude da ocultação dos déficits atuariais e das contingências relacionadas às demandas judiciais, demonstrando a fragilidade do Anexo de Riscos Fiscais da LDO.<sup>19</sup> Nesse ponto, não se pode olvidar que a dívida fundada é um passivo financeiro ou permanente, nos termos do artigo 105, §§ 4º e 5º, Lei n. 4.320/64, que também pode decorrer de uma obrigação legal, como evidencia o artigo 30, § 7º, da LRF, ao considerar no cálculo dos limites da dívida consolidada os precatórios judiciais que não foram pagos durante a execução do orçamento em que eles foram incluídos. Além de resguardar o princípio da prudência contábil, essa interpretação favorece a inclusão, na dívida consolidada, do déficit apurado na aplicação dos gastos mínimos com a educação e a saúde, na qualidade de obrigação constitucional, colocando os limites do endividamento público a serviço dos direitos sociais.

Esses desajustes revelam que é preciso avançar no controle orçamentário e patrimonial das receitas de capital que são decorrentes dos empréstimos públicos, principalmente se for levado em conta que o orçamento público consiste num sistema de vasos comunicantes que facilita a transferência, transposição e o rema-

---

<sup>19</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1798/2015* – Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro, sessão 22.7.2015 (Processo TC-028.192/2014-1).

nejamento interno das receitas e das despesas. A título ilustrativo, suponha-se que determinado Estado tenha firmado um empréstimo público com o BIRD, visando à construção de reservatórios de água potável. A princípio, essa operação de crédito estaria alinhada às diretrizes da “regra de ouro” (art. 167, III, CF/88), pois sua finalidade consistiria no financiamento de uma despesa de capital com investimentos. Depois de inseridas no orçamento público, essas receitas de capital foram transferidas para a sociedade de economia mista que é responsável pelo fornecimento de água potável, por força de um convênio por meio da qual ela se comprometeu a executar as obras necessárias. Ocorre que, ao longo da execução orçamentária, as receitas foram contingenciadas para gerar um superávit na empresa estatal, com o propósito específico de atrair novos acionistas, na expectativa de que os novos recursos possam solucionar a déficit fiscal da empresa. Para efeitos formais, a operação de crédito ainda estaria atrelada à transferência de capital, tornando formalmente desnecessário o avanço no rastreamento das receitas oriundas desse empréstimo público.

Disso se infere que a “regra de ouro” tem sido aplicada, basicamente, no controle formal e quantitativo das operações de crédito, quando se verifica o cumprimento das condições legais e dos limites globais. É por isso que, em complemento ao controle quantitativo, deve-se fortalecer o controle final e qualitativo das operações de crédito, rastreando a aplicação dos recursos obtidos, com a finalidade de verificar a distribuição equitativa do ônus decorrente da dívida pública entre as diferentes gerações, em atenção à equidade intergeracional. Nessa empreitada, devem ser investigados não só os interesses sociais e econômicos que motivaram o pedido de autorização legislativa prévia e o parecer técnico a ser remetido para o Ministério da Fazenda, mas também a finalidade específica a que estão atrelados os empréstimos contratados e os títulos emitidos, como evidenciam os títulos vinculados à rolagem da dívida externa (BIB) ou à desapropriação dos imóveis rurais (TDA).<sup>20</sup> Dessa forma, será possível restabelecer o nexo causal entre a dívida contraída e o interesse público subjacente, permitindo o socorro ao instrumento mais adequado de endividamento público, conforme a finalidade almejada em cada situação. Neste ponto, vale ressaltar que a dívida oriunda dos contratos que são firmados com as organizações internacionais geralmente está atrelada aos investimentos de longo prazo, ao passo que a dívida oriunda dos títulos tem funcionado como instrumento de política monetária, na medida em que servem para cobrir as insuficiências de caixa, o que pode indicar um baixo compromisso com a equidade intergeracional.

---

<sup>20</sup> CATAPANI, Márcio F. *Títulos públicos*. Natureza jurídica e mercado. São Paulo: Quartier Latin, 2014, pp. 369-421.

Para agravar esse déficit intergeracional, o Tribunal de Contas da União constatou que a maior parte da dívida pública federal, avaliada em R\$ 2.295,9 bilhões, é composta pela dívida pública mobiliária interna, fixada na casa dos R\$ 2.183,6 bilhões. Além disso, TCU também apontou os riscos de liquidez da dívida, pois o “colchão de liquidez” que garante o pagamento das dívidas vencidas caiu de seis meses para apenas três meses, reforçando o alto custo do serviço da dívida, já que o Brasil está entre os três países emergentes que apresentam a maior despesa com taxa de juros nominais em relação ao PIB. Neste ponto, a Corte de Contas frisou o risco de sustentabilidade do crédito público, tendo em vista a falta de superávit primário para diminuir a proporção da dívida bruta com relação ao PIB, uma vez que, nos últimos anos, o resultado primário tem diminuído e o pagamento dos juros nominais tem aumentado, de maneira a comprometer o resultado nominal. Quanto à contabilização dos custos atrelados à dívida pública, essa auditoria operacional salientou o risco causado à transparência em virtude da falta de consolidação e de quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de “esqueletos” que podem impactar a dívida total. Para o TCU, os “esqueletos” são passivos com pagamentos postergados, sem reconhecimento ou contabilização como dívida pública, como ocorreu nas “pedaladas fiscais”, qualificando-se como operação de crédito vedada, nos termos do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>21</sup>

Esse levantamento do Tribunal de Contas da União indica a existência de dois grandes obstáculos para a democratização da dívida pública. Por um lado, o governo federal tem substituído a rigidez contratual pela dinamicidade dos títulos públicos, pois sua gestão permite o resgate antecipado nos momentos de prosperidade ou, inversamente, a rolagem da dívida pública nas situações de recessão, de modo que o Banco Central e ao Tesouro Nacional conseguem alterar os contornos da Necessidade de Financiamento do Setor Público sem o crivo da discussão democrática. De outro lado, o governo federal tem se valido das diferenças metodológicas entre o “critério acima da linha” e o “critério abaixo da linha” para camuflar aqueles “esqueletos” que podem impactar a sustentabilidade do critério público. Enquanto o TCU inclui, no cálculo da dívida, os passivos que não foram contabilizados, o Banco Central exclui os passivos que já foram contabilizados nos anos anteriores, revelando a existência de uma diferença semântica muito sutil no próprio conceito de “esqueletos”, de modo a alterar as dimensões da dívida pública.<sup>22</sup> Nesse contexto, as leis orçamentárias podem ser grandes

---

<sup>21</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1798/2015* – Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro, sessão 22.7.2015 (Processo TC-028.192/2014-1).

<sup>22</sup> Segundo o glossário do Banco Central, o ajuste patrimonial “engloba o reconhecimento de dívidas do setor público geradas no passado (“esqueletos”) e que já produziram impacto macroe-

aliadas na luta pela democratização da dívida pública, viabilizando a discussão do tema nas audiências públicas e nas deliberações parlamentares.

Ao abordar sustentabilidade do crédito público na ótica intergeracional, Fernando Facury Scaff afirma que o endividamento excessivo pode causar efeitos comparáveis aos danos ambientais, pois ambos violam os interesses difusos da sociedade, sem precisar a quantidade de pessoas lesionadas, prejudicando as futuras gerações. Por isso, o autor defende que o orçamento público deveria fixar, em valores exatos, o quanto o Brasil gastaria com o pagamento de juros no período anual ou quadrienalmente, “*e não, como é feito, orçar pelo ‘saldo’ apurado, comprimindo todas as despesas através do sistema de contingenciamento, para que o superávit primário corresponda ao montante de juros a pagar*”.<sup>23</sup> Nessa esteira, causa espanto o fato de o Plano Plurianual geralmente não prever uma rubrica específica para o pagamento da dívida, demonstrando o déficit do planejamento orçamentário no que tange à gestão da dívida pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas discussões sobre o endividamento público, os jogos de linguagem desempenham um papel fundamental no discurso político, na medida em que eles permitem a alteração casuística dos critérios de definição e de apuração da dívida, com prejuízo à discussão democrática do tema na arena pública. Nesse sentido, constata-se que o governo brasileiro, principalmente a União, tem tirado proveito da multiplicidade de metodologias e classificações relacionadas à dívida pública. Por um lado, no momento de contratar as operações de crédito, prevalece o conceito restrito de dívida pública, segundo o critério “abaixo da linha”, considerando, de forma prioritário, os instrumentos jurídicos que denotam o exercício da autonomia da vontade pelo Poder Público, em detrimento dos passivos contingenciais que decorrem do déficit acumulado, de modo a ampliar, artificialmente, os limites do endividamento público. Por outro lado, no momento de limitar os gastos sociais, prevalece o conceito amplo de dívida pública, segundo o critério “acima da linha”, levando em conta não somente a dívida pública contratual e

---

conômico; os efeitos do processo de privatização de empresas (receitas de venda e transferências de dívidas para o setor privado); e o ajuste metodológico da dívida do setor externo, devido à conversão dos saldos pela taxa de câmbio de final do período e dos fluxos pela taxa de câmbio média do mês” (Disponível: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/GLOSSARIO>>. Último acesso em 31 de dezembro de 2017).

<sup>23</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Crédito Público e sustentabilidade financeira*. Revista Direito à Sustentabilidade. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n. 1, For do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, 2014. p. 34-47.

mobiliária, mas também o resultado nominal das contas públicas, como mostra a discussão sobre a reforma da Previdência Social.

Como essas divergências conceituais tem se mostrado instrumentalmente relevantes para o discurso político, a definição da dívida pública precisa encontrar balizas seguras naqueles critérios temporais, formais e materiais que já fixados no plano legal e constitucional, devendo recair um controle redobrado sobre o critério material, uma vez que a composição da dívida pública tem sido definida por órgãos técnicos, como o Banco Central e o Tesouro Nacional, de acordo com as contingências internas do sistema da dívida pública. Trata-se, então, de superar a definição autorreferencial da dívida pública, que tem se pautado, prioritariamente, no exercício da autonomia da vontade e na necessidade de financiamento do setor público. Nessa empreitada, o orçamento público permite a discussão democrática sobre as finalidades atreladas à dívida pública, complementando a análise realizada com base nos pedidos de autorização legislativa prévia e nos pareceres remetidos para o Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer o controle qualitativo pela “regra de ouro” e a contabilização dos passivos, na medida em que eles repercutem na sustentabilidade financeira de médio e de longo prazo. Com tais medidas, será possível promover a distribuição temporal do ônus decorrente do endividamento público entre as atuais e as futuras gerações, com o resguardo da equidade intergeracional.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. São Paulo: FDUSP, Dissertação de Mestrado, 2012.
- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007.
- ATHAYDE, David Rebelo; VIANNA, André Coelho. *Dívida pública brasileira: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal do governo*.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica”. In *Boletim de Ciências Econômicas XLIX*, Coimbra, 2006, pp. 3-23.
- CATAPANI, Márcio F. *Títulos públicos*. Natureza jurídica e mercado. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. SP: Companhia das Letras, 2007.

GORDILLO, A. El Contrato de Crédito Externo. *In: GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. 1ª ed. Buenos Aires: FDA, 2013, vol. 7.

OCTAVIANI, Alessandro. A Bênção de Hamilton na Semiperiferia: Ordem Econômico-Social e os Juros da Dívida Pública Interna. *In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (Coord.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 12, n.57, 2004.

SCAFF, Fernando Facury. *Crédito Público e sustentabilidade financeira*. Revista Direito à Sustentabilidade. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n. 1. Foz do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, 2014.

SILVA, Aline Diegues B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira. Conceito e estatísticas da dívida pública. *In: SILVA, Anderson Caputo.; CARVALHO, Lena O.; MEDEIROS, Otávio L. (Orgs.). Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: STN / Banco Mundial, 2009.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. “Control of subnational government borrowing”. *In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: RT, 2014.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. 3. ed. Tradução de Marcos G. Montagnoli. Petrópolis: Vozes, 2004.

