

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

José Mauricio Conti  
(Coordenador)

**REGRAS FISCAIS E O CONTROLE  
QUANTITATIVO DA DÍVIDA  
PÚBLICA FEDERAL NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA

2021

*Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*

© 2021 Rodrigo Medeiros de Lima

Editora Edgard Blücher Ltda.

*Diagramação* Negrito Produção Editorial

*Revisão* Samira Panini

*Capa* Laércio Flenic Fernandes

*Imagem de 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 5. ed.  
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,  
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

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)  
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

---

Lima, Rodrigo Medeiros de  
Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal  
no Estado Democrático de Direito / Rodrigo Medeiros de Lima. – São  
Paulo : Blucher, 2021.  
310 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio  
Conti)

Bibliografia  
ISBN 978-65-5550-149-0 (impresso)  
ISBN 978-65-5550-150-6 (eletrônico)  
Open Access

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

21-5382

CDD 343.81

---

Índice para catálogo sistemático:  
1. Direito financeiro – Brasil

---

*À minha amada filha Gabriela,  
que auspiciosamente nasceu  
quase junto com este trabalho.*



---

# AGRADECIMENTOS

Este livro é fruto de meu mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e de ao menos quatro anos de pesquisa e desenvolvimento, entre 2017 e 2021, período de muito aprendizado, intensa dedicação e, muitas vezes, abdicção.

Os motivos e as pessoas a agradecer são muitos, porém há aqueles que não posso deixar de aqui ressaltar e expressar minha gratidão.

Aos meus pais, que, além de me amar e ensinar, me deram a capacidade de sonhar, de ambicionar, e a liberdade de perseguir meus sonhos. E, claro, pela admiração suspeitíssima, mas nem por isso menos incentivadora.

À minha esposa e companheira *Gisele*, pelo amor, compreensão e suporte nos momentos de escasseamento de tempo e disposição, mesmo sendo ela uma atarefadíssima e comprometidíssima profissional. E por compartilhar comigo sonhos e caminhos.

Aos meus grandes amigos e parceiros *Daniel* e *Marcelo*. O primeiro quase que um coorientador economista. De tantas afinidades compartilhadas, o gosto pelo tema da dívida pública é mais um. De tantas histórias compartilhadas, fez-se mais uma vez presente na minha trajetória no mestrado.

O segundo, por tão bem me receber em São Paulo, pelos encontros e longas conversas semanais, sempre tão prazerosos.

Às amigas *Carol* e *Elisa*, mais duas queridas anfitriãs, sempre disponíveis e atenciosas.

Aos meus chefes de gabinete *Luiz Henrique* e *Luís Valladão*, por toda ajuda, incentivo e genuíno interesse neste projeto.

Aos amigos que ganhei no mestrado, que pela troca de ideias muito acrescentaram a este trabalho e a minha experiência acadêmica.

Aos professores *Fernando Facury Scaff*, *José Maurício Conti*, *Luís Fernando Massonetto*, *Élida Graziane Pinto* e ao meu prezado orientador *Heleno Taveira Torres*, por me guiarem na minha imersão no Direito Financeiro.

Ao saudoso professor *Jorge Amaury Maia Nunes*, que recente e precocemente nos deixou, pela mão amiga sempre disposta a ajudar, por todas as lições, jurídicas e não jurídicas, e pelo contagiante amor pelo estudo do direito e pelo ensino jurídico.

---

# PREFÁCIO

Caro leitor,

Rodrigo Medeiros de Lima traz à lume a obra intitulada *Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito*, abordando um tema relevantíssimo e atual, preenchendo uma lacuna nas letras jurídicas pátrias sob a ótica apresentada.

O texto decorre de sua Dissertação de Mestrado, defendida com pleno êxito perante banca examinadora presidida por seu orientador, Heleno Taveira Torres, da qual fiz parte, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo.

O debate sobre a dívida pública é importantíssimo para qualquer país, pois envolve a questão da alavancagem financeira e a questão intergeracional. Isso decorre de que a arrecadação tributária é insuficiente para dar conta dos projetos de infraestrutura e de capital humano necessários para o desenvolvimento socioeconômico de qualquer país. É através da dívida que são antecipados os valores necessários para a consecução desses projetos. Daí decorre que os tributos a serem pagos no futuro já estarão comprometidos com a quitação da dívida realizada. E o bom uso desses recursos permitirá que tanto a atual, como

as futuras gerações gozem de seus benefícios; em caso de mau uso, todas as gerações terão problemas com a dívida a ser paga.

A situação se torna mais complexa em países organizados sob o sistema federativo, pois os distintos entes federados podem contratar dívidas, e que impactarão de forma distinta seu nível de desenvolvimento. E mais, a depender do formato jurídico de federação que tiver sido adotado para esse âmbito, pode até mesmo haver o exercício de *dominação política* de um ente por outro, ocasionando uma política de *enfeudamento*, com a subjugação dos entes subnacionais pelo ente maior. A manutenção do equilíbrio federativo e o uso político da dívida avançando sobre a autonomia dos entes federados são aspectos que devem ser analisados nos diversos âmbitos em que o problema se desdobra.

Nesta obra o Autor recorta seu objeto de análise para o âmbito federal, embora não se restrinja a ele, uma vez que disserta sobre o Estado Democrático de Direito e o Direito Financeiro, passando pelo Estado Liberal até a contemporaneidade, destacando a importância do estudo da Constituição Financeira. São também analisados os pantanosos conceitos de dívida pública e operações de crédito, que tanto debate geraram em tempos recentes, envolvendo a gestão presidencial de Dilma Rousseff. Passa pela questão das funções do endividamento público e deságua suas preocupações acadêmicas no estudo do regime jurídico fiscal brasileiro.

Destaca-se em seu trabalho a quarta parte, quando adentra no controle quantitativo da dívida pública federal, ao abordar, dentre outros aspectos, a tormentosa questão dos seus limites em contraponto com a política monetária, bem como o papel do Poder Legislativo nesse contexto. Analisa também aspectos referentes à transparência e seu controle, além de tratar do caráter das sanções aplicáveis. Faz muito bem ao abordar esses aspectos à luz da sustentabilidade financeira, e não sob o restritivo tacão do conceito de equilíbrio orçamentário, e assenta as bases da segurança jurídica na definição desses parâmetros, sem perder de vista a necessária lógica intergeracional.

É ainda analisada a ausência de parâmetros fiscais médios, apontando tal lacuna como uma causa da disfuncionalidade em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. O debate sobre o *teto de gastos* também foi objeto de suas cogitações, apontando suas características e fragilidades, e as diversas mudanças decorrentes da Emenda Constitucional 109/2021, o que demonstra a atualidade do texto apresentado e a importância do estudo.



A obra trata dos aspectos econômicos como fundamento para as medidas financeiras anticíclicas que devem ser adotadas, sempre observando aspectos de segurança jurídica, e coloca sob lupa as experiências estrangeiras, em especial a europeia e a colombiana.

Tudo isso aponta para um importante aspecto da obra, qual seja, não se limita a descrever o sistema, de forma pálida e transcrevendo normas, mas as analisa em seu aspecto funcional. Isso indica que o texto se consubstancia em algo maior do que uma singela dissertação descritiva de uma estrutura organizacional, mas em verdadeira análise da funcionalidade do sistema, o que está alinhado com a doutrina atual, amparada na obra de seu emérito orientador.

O livro merece destaque não apenas por sua atualidade e profundidade, mas também pela ousadia em enfrentar difíceis temas envolvendo a questão da dívida pública federal com grande qualidade e sem medo.

O Autor se propôs um desafio, que foi cumprido a contento. Pode-se concordar ou discordar do texto; jamais ignorá-lo.

Boa leitura.

*São Paulo, agosto de 2021.*

**Fernando Facury Scaff**

Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo



# SUMÁRIO

Introdução .....	15
<b>1. O Estado Democrático de Direito e o Direito Financeiro .....</b>	<b>25</b>
1.1 A ascensão do Estado de Direito liberal e a conformação da atividade financeira do Estado .....	25
1.2 Do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito .....	36
1.3 A necessária leitura constitucional do Direito Financeiro no Estado Democrático de Direito e a teoria da Constituição Financeira .....	47
<b>2. Endividamento público e dívida pública .....</b>	<b>55</b>
2.1 Conceitos de endividamento público, dívida pública e operação de crédito .....	55
2.2 A evolução do papel do endividamento público.....	61
2.3 As funções econômicas do endividamento público e aspectos jurídicos interseccionais.....	71
2.3.1 A intervenção financeira do Estado na economia e a dívida pública .....	75
2.3.1.1 A política fiscal.....	79
2.3.1.2 A política monetária .....	83
2.4 A questão do tamanho da dívida e o risco de <i>default</i> .....	89
<b>3. Regras fiscais, regime jurídico fiscal e controle normativo da dívida pública.....</b>	<b>101</b>
3.1 Regras fiscais e regime jurídico fiscal .....	101
3.2 A emergência das regras fiscais .....	104

3.3 A evolução da preocupação constitucional com a dívida pública federal e os pilares constitucionais do regime jurídico fiscal brasileiro .....	108
3.4 O regime jurídico fiscal brasileiro: breve panorama.....	115
<b>4. Apontamentos sobre o controle quantitativo da dívida pública federal .....</b>	<b>129</b>
4.1 Regulamentação infraconstitucional, máxima efetividade constitucional e ponderação proporcional .....	129
4.2 A peculiaridade da dívida pública federal em vista do papel federativo da União .....	136
4.2.1 O limite de dívida federal e a normalidade da política monetária.....	146
4.3 O princípio democrático e a preservação de um espaço político-decisório democraticamente permeável.....	158
4.3.1 A efetiva participação do Poder Legislativo sob a Constituição Política brasileira.....	163
4.3.1.1 A participação do Poder Legislativo e a disciplina fiscal .....	165
4.3.2 O limite de dívida como efetivo parâmetro fiscal: necessária conciliação entre abertura democrática e balizamento normativo .....	168
4.4 Transparência e controle.....	171
4.4.1 A transparência fiscal e a Constituição Financeira.....	173
4.4.2 Os benefícios correlatos à transparência fiscal.....	174
4.4.3 O necessário controle politicamente independente .....	178
4.4.4 O controle repressivo-sancionatório das regras fiscais .....	184
4.5 Sustentabilidade e segurança jurídica.....	186
4.5.1 Dívida como parâmetro de sustentabilidade financeira.....	189
4.5.2 Segurança fiscal como ponto de intersecção entre os princípios da segurança e da sustentabilidade.....	191
4.5.2.1 Retrocesso social e segurança fiscal.....	192

4.5.3	Sustentabilidade financeira e equidade intergeracional.....	196
4.5.3.1	A regra de ouro e o endividamento público intergeracionalmente equitativo .....	199
4.5.4	Segurança jurídica e proteção do crédito público .....	204
4.5.5	A necessária integração do limite da dívida federal ao planejamento fiscal-orçamentário da União.....	206
4.5.6	A ausência de parâmetro fiscal de médio prazo como causa de disfuncionalidade do regime da LRF.....	210
4.5.7	O teto constitucional do gasto federal: características, fragilidades e mudanças decorrentes da EC 109/2021.....	212
4.5.8	Inciso VIII do art. 163 da Constituição, inserido pela EC 109/2021: bases para um novo regime jurídico fiscal? .....	221
4.5.9	Regras anticíclicas como mecanismo de segurança fiscal .....	222
4.5.9.1	Métrica de resultado primário ciclicamente ajustado ou estrutural .....	224
4.5.9.2	As experiências europeia e colombiana .....	230
4.5.10	Correção de desvios.....	235
4.5.11	Cláusulas de escape .....	241
4.5.12	Revisão periódica de gastos públicos (spending review) .....	251
4.6	Extrapolação do limite e o “estado de emergência econômico-financeira” .....	259
	Conclusão.....	275
	Referências.....	283

