



CRÉDITOS PÚBLICOS: ENSAIO SOBRE O ENDIVIDAMENTO E OS LIMITES DA DÍVIDA INTERNA*

**Matheus Souza Costa, Fabiana Mara Couto Cardoso,
Giovana Stefani Pereira Pontes, Paloma Francielly do Amaral,
Raíssa Lanieri de Souza Fernandes****

RESUMO: Este trabalho versa sobre os créditos públicos, com enfoque no endividamento público. É feita uma análise histórica da evolução do endividamento, partindo para uma análise da dimensão constitucional da matéria, incluindo, neste diapasão, os princípios que a norteiam. Na sequência são apresentadas as espécies de dívida pública e os limites ao endividamento. São também analisadas a dívida externa e a forma como se dá a extinção das dívidas públicas. Por fim, faz-se uma análise do pagamento da dívida externa brasileira e a repercussão deste fato na dívida interna do país.

Palavras-chave: dívida pública, dívida externa, limites da dívida

ABSTRACT: This paper argues about the public claims, specifically public debt. It is made an historical analysis of the debt evolution, followed by an analysis of the subject's constitutional dimension, including, on this understanding, its guiding principles. Next it is presented the public debt species and the debt limits. It is also analyzed the foreign debt and the ways of extinguishing the public debts. Finally, it is made an analysis of the Brazilian foreign debt payment and the repercussion of this fact on the country's domestic debt.

Keywords: public debt, foreign debt; debt limits.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. Empréstimos Públicos: Origem. 3. Crédito Público, empréstimo público e dívida pública. 4. Crédito Público na Constituição Federal. 5. Dívida pública e suas espécies. 6. Limites do endividamento. 7. Dívida externa. 8. Formas de extinção da dívida pública. 9. Análise de um caso concreto. 10. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

* Artigo submetido em 29 fev. 2016 e aceito para publicação em 17 dez. 2016.

** Os autores são discentes em Direito da Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais/MG, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo o estudo do crédito público, um importante instrumento de financiamento estatal e controle da economia pouco debatido no Brasil. Trata-se de mera entrada de caixa com caráter temporário para honrar compromissos financeiros imediatos, devendo este valor ser ressarcido ao ente público ou privado, do mercado interno ou externo, que o houver emprestado, no prazo avençado, não constituindo, portanto, receita pública.

Neste íterim, é feita uma análise histórica dos empréstimos públicos, partindo-se para a exposição da tratativa constitucional do tema. Após, é feito um estudo sobre a dívida pública, ressaltando suas espécies, os limites a ela impostos, bem como as formas de extingui-la. Por fim, traz-se à baila um importante marco para a gestão financeira brasileira: o pagamento da dívida externa e sua repercussão no cenário interno.

O crédito público não é o único meio de se realizar a gestão e a política financeira, motivo pelo qual são impostos limites ao endividamento, de modo a manter a estabilidade econômica. A dívida interna, é hoje, um dos maiores problemas enfrentados pela economia brasileira. Muito embora o Brasil tenha quitado a dívida externa em 2008, a dívida interna aumentou estrondosamente, conforme se verá através da análise realizada.

Grande problemática dos empréstimos públicos encontra-se no que tange ao pagamento das dívidas contraídas no presente pelas gerações futuras. Muitas crises financeiras e econômicas ocorreram em decorrência do abuso no uso dos empréstimos públicos, dada a dificuldade dos países em perceber que não se trata de receita, culminando em moratória.

2. Empréstimos Públicos: Origem

Não há precisão histórica para a configuração do início dos empréstimos públicos. Há indícios de que já eram realizados até mesmo na Antiguidade e na Idade Média. Contudo, diferentemente dos dias atuais em que tais dívidas são voltadas ao atendimento das necessidades públicas, os empréstimos visavam à satisfação pessoal do governante, que era confundido com o próprio Estado. A principal fonte de dívidas públicas era o financiamento das guerras.¹

Assim, os empréstimos eram obrigações pessoais dos governantes, não eram transmitidas ao Estado e tampouco aos seus herdeiros, aos quais era facultativa a obrigação de pagar. A insegurança gerada pelo inadimplemento no caso de morte fez com que os empréstimos não fossem muito praticados em tais períodos, e quando praticados, os juros eram muito altos.

¹ASSONI FILHO, Sérgio. **Empréstimos públicos e a sua natureza jurídica**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 99, 2004, p. 801-805.

Infere-se que o Brasil já iniciou sua vida política afundado em dívidas públicas e estas só fizeram aumentar. Para tornar-se independente, o Brasil assumiu as dívidas de Portugal com a Inglaterra, a título de indenização. O maior registro de dívidas internas e externas brasileiras se deu no período republicano antecedente à Revolução de 1930. Os mil-réis tinham cotação cambial baixa e os empréstimos exigiam pagamento em ouro ou moeda equivalente, sendo o Brasil prejudicado pelo desequilíbrio no pagamento. Após 1930, o Brasil deixou de recorrer-se ao mercado externo e se filiou ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.²

Como bem salienta Ricardo Lobo Torres³, com o advento do Estado Liberal, os impostos passaram a ser a base da receita pública, mas os governos também se utilizavam dos empréstimos para antecipar a arrecadação dos impostos e realizar investimentos a longo prazo. Os países mais ricos conseguiam honrar suas dívidas pontualmente, adquirindo juros menores, o que possibilitou o desenvolvimento. Já os de origem patrimonialista, possuíam grande dificuldade em administrar as dívidas e visualizar os empréstimos como antecipação de receita, ficando cada vez mais deficitários pelo pagamento dos altos juros e amortização das dívidas.

Com o Estado de Bem-Estar Social, definido entre as décadas de 40 e 80, aumentou-se a intervenção estatal na economia e houve o fortalecimento da atuação do Estado no setor social. A atividade financeira do Estado era intensa, mas os tributos não figuravam como principal fonte de recursos. Estes advinham principalmente de empréstimos, tanto internos quanto externos, sob influência das ideias keynesianas de que os empréstimos eram bons para a manutenção dos empregos e intervenção do Estado na economia. O referido período teve como marco a alta inflação e endividamento brasileiro.

Como os recursos eram insuficientes para a satisfação das necessidades públicas, os empréstimos se tornaram um meio viável para ingressos aos cofres públicos, se desvinculando da ocorrência de situações extraordinárias, a exemplo das guerras, e passando a ser fonte comum de obtenção de recursos, tal como o tributo.

A partir do final do século XX, com o Estado Social Fiscal, a Administração Pública passou a visar à redução do endividamento público, com o intuito de equilibrar as receitas e as despesas, de modo a garantir a gestão eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, foram criadas a Lei Federal 4.320/1964 e a Lei da Responsabilidade Fiscal⁴ que deram um tratamento mais rígido aos empréstimos públicos, ao lado da Constituição Federal.

²BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 554 -555.

³TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 217.

⁴BRASIL. **Lei complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

3. Crédito Público, empréstimo público e dívida pública

A maioria dos doutrinadores emprega as expressões créditos públicos, empréstimos públicos e dívida pública como sinônimas. No entanto, para alguns autores, o crédito público possui uma noção mais ampla que empréstimo público. É o que esclarece Kiyoshi Harada:

O crédito público teria um sentido duplo, envolvendo tanto as operações em que o Estado toma dinheiro como aquelas em que fornece pecúnia. Já o empréstimo público seria aquele ato pelo qual o Estado se beneficia de uma transferência de liquidez com a obrigação de devolvê-lo no futuro, normalmente acrescido de juros.⁵

Ressalta-se que o empréstimo público não se confunde com receita pública, pois esta última tem por característica a não contrapartida do ingresso de dinheiro aos cofres públicos, ou seja, o patrimônio do Estado é acrescido por essa entrada de dinheiro. Já no empréstimo público não ocorre o aumento patrimonial do Estado, pois este representa mera entrada de caixa com a correspondência no passivo.⁶ Por fim, segundo definição do Senado, a dívida pública é derivada do empréstimo público, ocorrendo quando “o crédito público se materializa em empréstimos e este dá origem à dívida pública.”⁷

4. Crédito Público na Constituição Federal

A Constituição Federal instituiu diversos princípios no que tange ao crédito público e à dívida pública. Estes princípios atuam como limitadores do crédito público, evitando que seja captado de uma forma desenfreada, o que poderia afetar a soberania do Estado no que diz respeito ao endividamento externo. O mesmo ocorre com a dívida interna, que poderia provocar dificuldades à população, gerando o descontentamento popular e podendo levar a movimentos de desobediência civil. Desta forma, a Constituição estabelece os marcos desse procedimento, que vão desde os princípios informadores do Direito Financeiro até os princípios e normas voltadas, especificamente, para os créditos públicos.⁸

Primeiramente, a Constituição outorga à União a competência para estabelecer normas gerais sobre Direito Financeiro, o que não exclui a competência suplementar dos Estados. Traz ainda a competência exclusiva da União para a fiscalização das operações de créditos em geral, possuindo também, competência privativa para legislar sobre política de crédito.⁹

Como se sabe, o Executivo precisa da autorização legislativa para efetuar qualquer tipo de operação de crédito. A Constituição estabelece em seu art. 48, II, que cabe ao Congresso

⁵HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010., p. 102 - 103.

⁶Idem, p. 103.

⁷SENADO. **Crédito Público**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/credito-publico>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

⁸HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p. 124.

⁹BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 mai. 2015.

Nacional dispor sobre operações de créditos, dívida pública e emissões de curso forçado¹⁰. Kiyoshi Harada, nos elucida ainda que:

O princípio da legalidade do crédito público implica na observância das leis de aplicação no âmbito nacional. Cada lei de efeito concreto emanada da entidade política interessada, há de conformar-se com as disposições de leis nacionais e, eventualmente, com as Resoluções do Senado Federal. Ao Senado da República a Carta Política atribuiu o importante papel de controlador da dívida pública.¹¹

Nesse sentido, a Constituição estabelece em seu art. 52, como competência do Senado Federal:

V- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI- fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII- dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.¹²

A Constituição veda à União a tributação da renda oriunda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em níveis superiores aos fixados para suas obrigações. Estabelece ainda que, lei complementar disporá sobre: “dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas e emissão e resgate de títulos da dívida pública.”¹³

Devido ao princípio da universalidade orçamentária, nenhuma despesa poderá ser encontrada fora do orçamento. Logo se vê que nenhuma despesa poderá acontecer se não tiver expressa previsão da receita, devendo a sua fixação deverá constar no orçamento. Regis Fernandes de Oliveira nos deixa claro que: “vê-se que o ato contratual deve estar capilarmente vinculado à disposição legislativa. Não pode dela fugir. Se o fizer, será ilegal.”¹⁴

Por fim, no que diz respeito ao descumprimento das obrigações decorrentes do crédito público, a Constituição prevê a intervenção da União nos Estados e Distrito federal para: “reorganizar as finanças da unidade da federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.”¹⁵. Do mesmo modo, o artigo 35, I, prevê que o Estado intervirá no Município quando: “deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.”¹⁶

Os princípios constitucionais que se relacionam com o crédito público são aqueles presentes no caput do art. 37 da Constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

¹⁰BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 mai. 2015.

¹¹HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p. 125.

¹²BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 mai. 2015.

¹³Idem.

¹⁴OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p.642.

¹⁵Idem.

¹⁶Idem.

eficiência. Cabem ao tema também outros princípios como: equilíbrio orçamentário, transparência, seriedade ou irretratabilidade da promessa de restituição do empréstimo e equidade entre gerações.

O princípio da legalidade deve ser respeitado no que se refere às normas gerais sobre dívida pública externa e interna, sobre a permissão de garantias pelas entidades públicas e sobre a expedição e resgate de títulos da dívida pública, conforme tratado pelo art. 163, II, III, IV da CF/88.¹⁷ Esse princípio exige também que a origem dos créditos públicos deverá ser regulamentada por leis específicas e que estes somente poderão ser realizados nos moldes fixados por tais leis.

O princípio da legalidade tem como objetivo o equilíbrio orçamentário, que é um princípio dependente da contenção dos empréstimos públicos, ou seja, toda a proibição de operações de créditos que excedam a somatória das despesas de capital, ressalvadas aquelas permitidas pela Constituição (Art. 167, III),¹⁸ tem como objetivo manter o equilíbrio orçamentário.

O princípio da impessoalidade se refere a Administração Pública ter que observar os critérios objetivos no momento de suas decisões, ou seja, o gestor público deve sempre agir com impessoalidade, principalmente no momento de contratar empréstimos.

O princípio da moralidade significa que do administrador público é exigida a moralidade, uma vez que possui a tarefa de exercer funções públicas, em especial as relacionadas com a responsabilidade pela arrecadação ou desprendimento das verbas públicas.

O princípio da publicidade consiste na divulgação dos atos emanados da Administração Pública, para que dessa forma todos tenham conhecimento das ações do Estado.

O princípio da eficiência é mais bem explicado por Sandra Reis da Silva:

Pode ser traduzido pelo equacionamento das receitas e despesas públicas, aumentando tanto a base de arrecadação como o volume das soluções implementadas; é o controle fiscal, com maior eficiência, para minimizar gastos e maximizar resultados, com o melhor aproveitamento do crédito público disponível.¹⁹

O princípio da transparência faz com que seja incluído no orçamento público todos os empréstimos, até mesmo aqueles por antecipação de receitas previsto no art. 165, § 8º da Constituição Federal.²⁰

O princípio da seriedade ou da irretratabilidade da promessa de restituição do empréstimo significa a gravidade do comprometimento do Estado e que este deverá honrar o compromisso estabelecido com o credor do crédito público. Dessa forma, como nos explica Sandra Reis da Silva:

¹⁷OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p.642.

¹⁸“Art.167, CF: São Vedados: III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.” In. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 mai. 2015.

¹⁹SILVA, Sandra Reis da. **Crédito público**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1274, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9328>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

²⁰BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 mai. 2015.

Honrando-se a seriedade do negócio jurídico pactuado, torna-se irretratável a promessa assumida pelo Estado com a contratação do empréstimo, sendo ainda assegurada a restituição do crédito tomado, acrescido dos juros contratados.²¹

O princípio da equidade entre gerações significa dizer que a geração atual não deve exceder o limite da admissibilidade no endividamento, com o intuito de não sobrecarregar as gerações futuras, que terão que arcar com o ônus do resgate.

5. Dívida pública e suas espécies

A expressão dívida pública pode ser considerada em dois sentidos: o sentido estrito, que é aquele em que a dívida pública é entendida como o resultado das operações de crédito realizadas pelos órgãos do setor público, com vistas a antecipar receita orçamentária ou a sanar desequilíbrios orçamentários e/ou financiamentos de obras e serviços²²; e o sentido amplo, que é aquele que compreende tudo o que o Estado deve, independente de qual é o título, e qual a origem do débito. No entanto, quando se trata de créditos públicos é interessante apenas a dívida em sentido estrito.

A dívida pública é conceituada como aquela que abrange os empréstimos feitos no mercado interno ou externo, através de contratos assinados com bancos ou por meio de oferecimento de títulos ao público em geral. Dívida pública estende-se também à concessão de garantias e avais, que podem gerar endividamento.²³

A dívida pública pode ser entendida, também, como empréstimos públicos feitos a longo ou em curto prazo. Ou seja, o reembolso pode se dar no mesmo exercício financeiro ao que foi contraído, ou no exercício financeiro subsequente. Dessa forma, a dívida pública divide-se em dívida pública flutuante e dívida pública fundada.

Kiyoshi Harada citando Oliveira Salazar, ressalta que a dívida pública flutuante é aquela “contraída a curtos prazos para satisfazer necessidades momentâneas do Tesouro, provenientes de despesas imprevistas e da falta de receitas ainda não cobradas.”²⁴ Podendo ser caracterizada também como aquela que é levantada para cobrir déficit e para antecipar receitas, e que deve ser resgatada em curto prazo. Régis Fernandes nos ensina ainda que é a dívida pública possui “termo de pagamento curto e destina-se a suprir eventual e momentânea insuficiência de caixa.”²⁵

²¹SILVA, Sandra Reis da. **Crédito público**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1274, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9328>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

²²ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A dívida pública**. Revista Juristas, João Pessoa, 25 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/informacao/revista-juristas/a-divida-publica/144/>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

²³TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2011, p. 219.

²⁴HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p. 107.

²⁵OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 645.

A Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, que trata sobre direito financeiro, traz em seu artigo 92 ²⁶ o que compreende a dívida pública flutuante, e nos leva a considerar que esse tipo de dívida leva em consideração o fator tempo para que seja caracterizada. A Constituição Federal de 1988 traz exemplo de dívida flutuante previsto em seu artigo 165, § 8º, que diz:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. ²⁷

Por último, a lei de responsabilidade fiscal (Lei nº 101, de 4 de Maio de 2000) prevê, em seu art. 29, § 3º, V que a dívida flutuante é assumida para pagamento antes de doze meses, esse artigo é reforçado pelo art. 38, I da referida lei, que fala que o pagamento da dívida flutuante deverá ocorrer no mesmo exercício financeiro da obtenção do empréstimo. ²⁸

Já a dívida fundada, segundo Kiyoshi Harada citando Aliomar Baleeiro:

É aquela contraída a longo prazo, ou até sem prazo certo e sem obrigação de resgate com pagamento de prestação e juros [...] Tem caráter estável e não varia de acordo com o fluxo de receitas e despesas, como ocorre com a dívida flutuante, destinando-se, em geral, a financiar investimentos rentáveis e duráveis. ²⁹

Seria, então, aquela que é adquirida através de operações de emissão de títulos no mercado, com resgate a longo prazo. ³⁰ O artigo 98 da Lei nº 4.320/64 fixa que a dívida fundada compreende os compromissos da exigibilidade superior a doze meses, ³¹ caracterizando o que se entende por resgate a longo prazo. No que se refere ao título emitido, Régis Fernandes nos explica que: “o título emitido pode conter seu termo de extinção, quando deve ser resgatado; se pode ser a prazo, quando é amortizado parcialmente; ou por fim, perpétuo, produzindo renda mensal ao titular.” ³²

A Lei de Responsabilidade Fiscal também traz uma definição, em seu art. 29, I, do que é dívida pública fundada ou consolidada:

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses. ³³

E segundo Régis Fernandes:

²⁶BRASIL. **Lei complementar nº 4320/64 - Direito Financeiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

²⁷BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

²⁸BRASIL. **Lei complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

²⁹HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p. 107.

³⁰OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 646.

³¹BRASIL. **Lei complementar nº 4320/64- Direito Financeiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

³²OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 646.

³³BRASIL. **Lei complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

Como a operação ARO (operação por antecipação de receita) somente pode ser realizada a partir do dia 10 de janeiro e paga até o dia 10 de dezembro, pode-se dizer que se fixaram limites para a denominada dívida flutuante.³⁴

A dívida fundada subdivide-se em perpétua e amortizável. A primeira é aquela contraída por prazo indeterminado, o Estado fica obrigado a pagar apenas os juros. Já a dívida fundada amortizável é aquela contraída com prazo certo de resgate.

6. Limites do endividamento

A armação orçamentária brasileira fixa em relação à dívida pública limites de endividamento. Régis Fernandes ressalta que “toda despesa deve encontrar respaldo constitucional ou legal. Todas devem gerar benefício ao Poder Público, seja como aumento patrimonial, seja como retribuição a serviços prestados ou compra de bens ou serviços etc.”³⁵ O controle do endividamento é imprescindível para atingir a estabilidade econômica. Além disso, assevera Cesar Andrade que “o descontrole das contas públicas cria desconfiança no mercado quanto à solvência dos entes, afugentando investidores estrangeiros.”³⁶ É certo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entabula regras que influenciam a administração da dívida pública, sendo considerada fundamental lei complementar sobre gerência do endividamento público. Cabe destacar, ainda, que a Constituição Federal (CF) de 1988 também estabelece limites de endividamento, com vulto para a autonomia financeira dos entes subnacionais. Nessa lógica, complementa Cesar Andrade:

As competências atribuídas à União pela Constituição de 1988 corroboram a afirmação de que compete a este ente, no Brasil, zelar pela macroeconomia e estabelecer as políticas monetárias e de crédito.³⁷

Por conseguinte, referido autor adverte que:

O controle da dívida pública é, portanto, matéria de relevância nacional, pois o endividamento elevado dos entes subnacionais causa impacto na estabilidade econômica do País, obrigando o governo central, em situações extremas, a intervir e assumir a dívida dos entes subnacionais.³⁸

Nessa perspectiva, a injunção de delimitações no tocante ao limite do endividamento não representa vitupério ao pacto federativo.

A partir do que foi exposto convém apontar aspectos referentes aos mecanismos de controle do endividamento relativamente ao ordenamento jurídico nacional. Antes, porém, uma ressalva de Cesar Andrade no que diz respeito às atribuições estatuídas “[...] andou bem o constituinte ao atribuir à lei complementar a competência para dispor sobre a dívida pública e ao

³⁴OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 646.

³⁵Idem, p. 469.

³⁶ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo- FDUSP, São Paulo, p. 62.

³⁷Idem, p. 57.

³⁸ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo- FDUSP, São Paulo, p. 65.

Senado a competência para fixar os limites globais do endividamento.”³⁹ Nessa continuidade, veda o artigo 167, III CF/88: “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”⁴⁰

Segundo Antônio Passos e Priscila Castro essa regra “tem por objetivo evitar o pagamento de despesas correntes com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo endividamento”.⁴¹ No que trata desse artigo Cesar Andrade delibera “[...] pode-se afirmar que a ‘regra de ouro’ constitui uma regra jurídica de controle do endividamento público que condiciona a realização de operações de crédito apenas para fins específicos (no caso, para investimentos e não para despesas correntes).”⁴²

No que se refere ao artigo 166, § 3º, II, b CF/88 tem-se o estabelecimento de uma regra que a fim de assegurar o pagamento dos juros da dívida pelo devedor, preservando direitos do credor. Isso porque estabelece que emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem apenas serão aprovadas se indicarem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre o serviço da dívida. O artigo 165, § 8º proíbe a lei orçamentária anual de conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Entretanto, autoriza a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, mediante lei.

Além disso, desautoriza o artigo 234 CF/88 que a União, assuma, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

No que se trata do artigo 29 § 3º da LRF/00 é certo que integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Destarte, a partir da LRF foi possível empreender um maior controle em relação à dívida pública brasileira. Ademais, continua Laércio M. Vieira “adicionalmente, a LRF, em seu art.

³⁹ ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo- FDUSP, São Paulo, p. 65.

⁴⁰ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

⁴¹ PASSOS, Antônio; CASTRO, Priscila. **O Orçamento e a Dívida Pública Federal**. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (organizadores). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 228.

⁴² ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo- FDUSP, São Paulo, p. 112.

30, inciso I, determina que o Senado Federal regulamente os limites para as operações de crédito da União, dos estados, do DF e dos municípios”.⁴³

No que se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal notabiliza Régis Fernandes:

Em ultrapassando a dívida os limites fixados pelo Senado Federal, "deverá haver recondução a seu valor, até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro" (art. 31 da LC 101/2000). A norma é bastante rigorosa e evita que o administrador público assuma dívida acima dos limites fixados pelo órgão competente. Caso haja excesso, deve haver a recondução.⁴⁴

É importante lembrar que o artigo 52 CF/88 enumera as competências do Senado Federal, sendo a maioria delas alusiva a dívida pública. Esse artigo confere ao Senado Federal competência para prescrever limitações globais para o montante da dívida consolidada dos entes federativos, bem como limites e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nessa acepção, manifesta Kiyoshi Harada “ao Senado da República a Carta Política atribuiu o importante papel de controlador da dívida pública”.⁴⁵ Não se pode esquecer que o Senado também atua na administração do endividamento por mediante edição de resoluções, sendo relevantes as Resoluções 40 e 43, as duas de 2001. Por esse ângulo Régis Oliveira completa “as Resoluções 40 e 43 do Senado Federal, ambas de 2001, disciplinam os limites das operações e do montante da dívida pública dos entes federados”.⁴⁶ Ademais, cabe posicionamento de Gilmar Mello ao remeter que “a dívida pública brasileira, no que tange aos seus limites, é regulamentada pelo Senado Federal mediante resoluções”.⁴⁷

Com base no que foi exposto, relativamente aos principais pontos da legislação brasileira que fixa demarcações ao endividamento público, sintetiza Ricardo Torres “os limites e condições do endividamento serão estabelecidos pelo Senado (art. 52, itens V, VI, VII, VIII e IX, CF) ou pelo orçamento (art. 167, III, CF).⁴⁸

7. Dívida externa

É evidente que o aflorar de um sistema financeiro mundial coordenado colaborou para um aumento da dívida externa, principalmente a partir da criação de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento Econômico- BIRD. Importante ressalva de Kiyoshi Harada enuncia que:

⁴³VIERIRA, Laércio M. **Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública**. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (organizadores). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 257.

⁴⁴OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 496.

⁴⁵HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p.125.

⁴⁶OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 495.

⁴⁷MELLO, Gilmar Ribeiro de; DALCHIAVON, Eloisa Carla. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares**. Revista Contemporânea de Economia e Gestão. Vol. 10 - Nº 2 - jul/dez 2012, p. 51.

⁴⁸TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 221.

A dívida externa sempre existiu em qualquer país como decorrência da natural desigualdade mundial no que tange ao processo de desenvolvimento econômico. Os países pobres, com escassez de dinheiro, tendem a obter empréstimos de países ricos, onde o capital é abundante.⁴⁹

A dívida externa compreende uma perspectiva da dívida pública. Nessa lógica, pode-se assimilar a dívida externa como sendo um compromisso adquirido por determinado Estado exteriormente as fronteiras de seu território, por intermédio de um empréstimo público. O Tesouro Nacional conceitua a dívida pública externa como “compromissos assumidos por entidade pública gerando a obrigação de pagamento do principal e acessórios”⁵⁰ De acordo com o Banco Central do Brasil:

A dívida externa compreende o total apurado em determinada data dos débitos contratuais efetivamente desembolsados e ainda não quitados, devidos por residentes de uma economia aos não residentes, onde haja a obrigatoriedade de pagamento de principal e/ou juros em algum(s) ponto(s) no futuro.⁵¹

Segundo a doutrina de Ricardo Lobo Torres:

Externa é a dívida contraída com estados Estrangeiros. Com instituições financeiras mantidas pela ONU e por outros organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento Econômico-BIRD), com bancos estrangeiros ou através de títulos colocados nos mercados internacionais de capitais.⁵²

Algumas considerações são essenciais em relação ao tema discutido. Primeiramente, convém sublinhar que grande parte das dívidas externas são ajustadas a longo prazo, por vezes até indeterminados, o que termina por onerar gerações futuras. Na maior parte dos casos a quitação dos juros, ou amortização do dinheiro coletado é realizada por moeda de alta circulação mundial ou ouro, com intenção de evitar a ocorrência da desvalorização. Isto posto explana Aline Silva e Otavio Medeiros “por esse critério, percebe-se melhor a pressão do fluxo gerado por uma dívida, ao longo do tempo, sobre o balanço de pagamentos, bem como os riscos inerentes a uma possível crise cambial.”⁵³ Nessa linha de raciocínio sinaliza Kiyoshi Harada que “[...] alguns autores não se simpatizam com a ideia do empréstimo exterior, que acabaria por submeter o Estado devedor à canga dos países credores, abrindo caminho para as intervenções e ao imperialismo.”⁵⁴ Geralmente são normas de direito internacional que regulam a matéria. Isto posto focaliza Kiyoshi Harada: “hoje, as dívidas resultantes do empréstimo público exterior são dirimidas perante a Corte Internacional de Justiça.”⁵⁵

⁴⁹HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p. 127.

⁵⁰TESOURO NACIONAL. **Glossário**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp> Acesso em: 23 mai. 2015.

⁵¹BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Padrão especial de disseminação de dados: dívida externa**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/divexterna_p.htm> Acesso em: 23 mai. 2015.

⁵²TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 221.

⁵³SILVA, Aline B. de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **O Orçamento e a Dívida Pública Federal**. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 104.

⁵⁴HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010, p. 129.

⁵⁵Idem.

É importante revelar a situação da dívida externa brasileira atualmente. Consoante dados relativos ao ano de 2015 do Banco Central do Brasil:

A posição da dívida externa bruta estimada para abril totalizou US\$351,1 bilhões, aumento de US\$3,9 bilhões em relação ao montante estimado para março de 2015. A dívida externa estimada de longo prazo atingiu US\$288,1 bilhões, elevação de US\$2,1 bilhões, enquanto o endividamento de curto prazo somou US\$63 bilhões, acréscimo de US\$1,9 bilhão no mesmo período. Dentre os determinantes da variação da dívida externa de longo prazo no período, destacam-se os empréstimos tomados pelo setor não financeiro, de US\$1,9 bilhão, e o aumento provocado pela variação por paridades, de US\$1,2 bilhão. A variação da dívida externa de curto prazo no período é explicada principalmente por empréstimos líquidos de curto prazo tomados pelos setores financeiro e não financeiro, US\$1 bilhão e US\$711 milhões, respectivamente.⁵⁶

Dados do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal referente ao mês de abril de 2015 constatou em relação à Dívida Pública Federal externa (DPFe):

No mês de abril, os ingressos da DPFe totalizaram R\$ 11,21 milhões, sendo R\$ 10,52 milhões referentes a organismos multilaterais e R\$ 0,69 milhão a credores privados e agências governamentais. Os resgates da DPFe, por sua vez, totalizaram R\$ 668,83 milhões, sendo R\$ 264,08 milhões referentes ao pagamento de principal e R\$ 404,75 milhões ao pagamento de juros, ágio e encargos.⁵⁷

8. Formas de extinção da dívida pública

O montante devido pelo Estado pode ser esgotado através da celebração de diversas ações, das quais se tem a amortização, a conversão, a bancarrota ou a falência, e o repúdio. A primeira, é a forma mais comum de extinguir os empréstimos públicos. Consiste na extinção dos empréstimos públicos feitos a curto prazo, ou emitidos com prazo certo de resgate.

A amortização pode se dar por diferentes modos clássicos, como nos elucida Aliomar Baleeiro:

- a) simultaneamente: todos os títulos são resgatados de uma só vez na data do vencimento;
- b) em séries ou por sorteios periódicos: o Tesouro, a partir de certa data, sorteia todos os anos uma série de títulos para resgate, até que se extinga toda a obrigação;
- c) anuidades termináveis: juros e amortizações são pagos ao longo de um período, em prestações iguais, até completa liquidação da dívida, de sorte que, na marcha do tempo, a parcela do capital restituído é cada vez maior, segundo a tabela Price;
- d) rendas vitalícias: forma europeia antiga em que o Tesouro se obrigava a pagar uma prestação até o fim da vida do subscritor, extinguindo-se a dívida com a morte deste ou do beneficiário;
- e) pelos saldos orçamentários: o Tesouro obriga-se a aplicar os saldos orçamentários ao resgate dos títulos por sorteio ou por outro modo;
- f) pela compra no mercado: o Tesouro, a seu critério, compra os títulos em Bolsa, o que naturalmente só lhe interessa fazer por cotações inferiores ao valor nominal.⁵⁸

A conversão representa outro meio corriqueiro de aniquilação de empréstimos públicos. O Estado dá ao credor a opção de resgatar o título por juros menores ou mantê-lo. Se autorizado

⁵⁶BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp>> Acesso em: 26 mai. 2015.

⁵⁷SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/443039/Texto_RMD_Abr_15.pdf/50e858b7-6896-429c-88c6-6c449251303e>. Acesso em: 26 mai. 2015.

⁵⁸BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 611.

pelo credor, efetiva-se a conversão, que uma vez anuente, encontrará respaldo no sistema jurídico. Se a conversão for, entretanto, forçada, caracterizar-se-á um empréstimo compulsório. E, por conversão forçada entende-se que é aquela em que há a redução dos juros por ato unilateral, podendo ser livre, onde o credor tem a faculdade de aceitar ou não a redução, e pode também ser facultativa, que é quando o Estado propõe aceitar a modificação ou o reembolso dos títulos.⁵⁹ Vale ressaltar que a conversão forçada ao Estado não implicaria quebra de contrato, uma vez que se trata de uma faculdade do Estado. O que não pode ocorrer é o Estado obrigar o credor a aceitar outro tipo de pagamento, ou constrangê-lo a aceitar o pagamento com juros menores.

Já a compensação é mais uma maneira pela qual se pode eliminar as dívidas do Estado. Ela, entretanto, é submetida à regulamentação específica. O art. 170 do Código Tributário Nacional regulariza a prática:

A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.⁶⁰

O método representa um processo de equilíbrio entre débitos e créditos tributários obtidos pelo Estado.

Um meio de extinção da dívida pública menos comum é a confusão. Esta se dá mediante o recebimento de títulos, pelo Estado, provenientes de herança, ou pela aquisição dos mesmos no mercado de capitais, por intermédio do Banco Central. O objetivo dessa prática é o regularizar a taxa de juros oferta de moeda no mercado. O art. 164, § 22 da Constituição Federal dispõe sobre o tema: “O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros”.⁶¹

O repúdio caracteriza a extinção da dívida pública, quando adquirida por regimes não políticos ou não consolidados, ou ainda aquelas contraídas mediante atos de corrupção.⁶² Essa forma de extinção baseia-se na observação dos princípios da legalidade, da moralidade e da seriedade.

Através desse meio, o Estado renega dívidas viciadas, contraídas por formas contrárias às disposições legais, extinguindo-as.

Por fim, a falência ou bancarrota é uma prática superada. Dava-se, comumente ao tempo da Colônia, quando territórios eram utilizados como meio de amortização das dívidas. Nessa época,

⁵⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010, p. 650.

⁶⁰ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

⁶¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

⁶² TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 222.

invasões e anexações de terra eram comuns. A doutrina atual já não admite esse tipo de coação, dada as novas organizações internacionais e sociais.⁶³

9. Análise de um caso concreto

No dia 22 de fevereiro de 2008, o Governo Lula anunciou, por meio do Ministério da Fazenda e do Banco Central, que a dívida externa brasileira havia sido quitada, e ainda que o país já era credor. Na época a notícia foi estampada em todos os jornais do país, e em um deles dizia que em relatório divulgado pelo Banco Central, o Brasil havia deixado o papel de devedor, depois de 508 anos, e ingressava como credor no mercado internacional.⁶⁴

Quando Lula chegou ao governo, em 2003, a dívida externa era de aproximadamente US\$ 230 bilhões, e a dívida pública interna ultrapassava R\$ 700 bilhões. Ou seja, o total, dívida externa mais interna, chegou aos R\$ 852 bilhões.⁶⁵ Em 2008, quando o Lula assumiu ter pagado a dívida, a dívida externa caiu para 0 (zero), já a interna chegou a R\$ 1,4 trilhão - 65% do PIB do Brasil.⁶⁶

Posto isso, observa-se que o governo Lula pagou a dívida externa, mas a dívida interna quase dobrou, ou seja, o Governo se endividou internamente, com juros muito maiores e prazos menores para negociação, para pagar a dívida externa. E a dívida interna continuou crescendo. Ressalta-se que apenas de juros para a dívida interna foram pagos R\$ 13 bilhões, por mês. Apenas a título de comparação, esse valor foi maior que a verba destinada para a educação, no ano de 2002, no valor de R\$ 12,7 bilhões (média de 1,05 bilhões por mês).⁶⁷

O pagamento da dívida externa, apesar de parecer um avanço na área econômica, que significaria a quitação de uma parte das dívidas do país, não constituiu progresso econômico à nação. Podemos dizer que houve uma transferência de dívidas, à medida que a quitação da dívida externa se deu mediante a contração de dívidas públicas no mercado interno. Esse endividamento interno seria muito menos vantajoso, uma vez que as dívidas internas possuem um prazo muito menor para quitação e uma incidência de juros muito superior do que aos previstos nos empréstimos públicos externos.

⁶³TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 222.

⁶⁴FERREIRA, Caio. **Lula pagou a dívida externa: Verdade, demagogia ou farsa?**. Folha Política.org: 19 mai. 2013. Disponível em: < <http://www.folhapolitica.org/2013/05/lula-pagou-divida-externa-verdade.html> >. Acesso em: 09 jun. 2015.

⁶⁵SILVA, Cristiano Monteiro. **Imperialismo e dívida externa nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**. Ponto-e-vírgula, 2: 198-209, 2007, p. 204.

⁶⁶FERREIRA, Caio. **Lula pagou a dívida externa: Verdade, demagogia ou farsa?**. Folha Política.org: 19 mai. 2013. Disponível em: < <http://www.folhapolitica.org/2013/05/lula-pagou-divida-externa-verdade.html> >. Acesso em: 09 jun. 2015.

⁶⁷ÁPYUS, Marlos. **Dívida pública brasileira: graças ao PT, uma bomba prestes a explodir**. Implicante.org: 17 set. 2013. Disponível em: < <http://www.implicante.org/noticias/divida-publica-brasileira-gracas-pt-bomba-prestes-explodir/> >. Acesso em: 09 jun. 2015.

Vale observar que a divulgação da quitação da dívida externa nacional foi promovida em um momento em que era possível verificar um cenário de crise econômica mundial, tendo como ponto nuclear os Estados Unidos. Nesse panorama, seria interessante a apresentação do Brasil como um bom pagador de suas dívidas, atingindo o título de grau de investimento (investment grade) pela agência de análise internacional Standard & Poor's (S&P), a fim de atrair aplicações financeiras; com enfoque para investidores institucionais de países desenvolvidos.

Muito embora o pagamento da dívida externa tenha melhorado a imagem do Brasil no cenário internacional aumentando a confiabilidade para atrair investimentos, na prática não trouxe nenhuma diferença internamente ao Brasil. Fato é que, o país não só continua endividado, como a dívida ainda aumenta. Os juros relacionados ao pagamento a dívida interna, só em 2014, chegaram ao montante de R\$ 12,81 bilhões.⁶⁸

Ressalta-se ainda a grande dificuldade do governo brasileiro em distinguir crédito público de receita pública, tendo em vista que utiliza fundos advindos de empréstimos, sendo estes temporários, para financiar programas governamentais (como bolsas, programa de aceleração do crescimento, dentre outros), que não dão retorno significativo ao país. Assim, acaba em um ciclo vicioso, porque quanto mais o Brasil contrai créditos mais ele dispende e a dívida só aumenta. Além disso, o país também contrai novas dívidas para quitar as antigas e seus juros.

10. CONCLUSÃO

Desde a colonização, os regimes de governo primordiais estabelecidos em solo nacional acostumaram-se a assumir dívidas, internas e externas, na prática de suas políticas econômicas. As dívidas públicas já se justificaram em prol da independência, da ascensão social, do saldo de compromissos econômicos ou até em virtude do crescimento interno. Os impostos, a certa época, passaram a constituir a base da receita pública. O governo brasileiro, porém, continuou utilizando os empréstimos para antecipar a arrecadação dos tributos, fosse para captação de fundos de investimentos ou para pagamento de outros débitos. A história do Brasil é marcada por dívidas vultuosas. É possível dizer que quase todos os governantes pautaram-se na política de aquisição de débitos públicos, contas essas que, acumuladas em 515 anos de existência, tornaram-se exorbitantes e só fazem crescer.

Os créditos públicos objetivam, especialmente, a antecipação de receita orçamentária ou o saneamento de desequilíbrios econômicos, além do financiamento de obras e serviços. Nesse sentido, os empréstimos públicos refletem a hipossuficiência econômica do país, que, ao não obter

⁶⁸MARTELLO, Alexandro. **Dívida pública sobe 0,65% em setembro, para R\$ 2,18 trilhões.**

G1: 27 out. 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/10/divida-publica-sobe-065-em-setembro-para-r-218-trilhoes.html> >. Acesso em: 10 jun. 2015.

suas receitas a partir da tributação e dos rendimentos nacionais, busca sanar suas deficiências com rendimentos alheios às suas produções e domínios. A dívida externa da nação reflete tal incapacidade, uma vez que busca fora de seu território fontes econômicas que supram suas demandas. Questões como o suposto pagamento da dívida externa têm primazia nas discussões referente às políticas econômicas e controle orçamental nacional.

Espera-se, a partir da análise da situação das contas da administração pública, uma melhoria no perfil do endividamento, pautada no controle das contas do governo e na sustentação de uma política circumspecta e eficiente, que comine na redução das taxas de juros e possa gerar, nos próximos anos, um crescimento econômico sustentável e livre de dívidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo- FDUSP, São Paulo.

ÁPYUS, Marlos. **Dívida pública brasileira: graças ao PT, uma bomba prestes a explodir**. Implicante.org: 17 set. 2013. Disponível em: < <http://www.implicante.org/noticias/divida-publica-brasileira-gracas-pt-bomba-prestes-explodir/> >. Acesso em: 09 jun. 2015.

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A dívida pública**. Revista Juristas, João Pessoa, 25 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/informacao/revista-juristas/a-divida-publica/144/>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Empréstimos públicos e a sua natureza jurídica**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 99, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Padrão especial de disseminação de dados: dívida externa**. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/divexterna_p.htm > Acesso em: 23 mai. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Disponível em: < <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp> > Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. **Lei complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

BRASIL. **Lei complementar nº 4320/64- Direito Financeiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 13 mai. de 2015.

FERREIRA, Caio. **Lula pagou a dívida externa: Verdade, demagogia ou farsa?**. Folha Política.org: 19 mai. 2013. Disponível em: < <http://www.folhapolitica.org/2013/05/lula-pagou-divida-externa-verdade.html> >. Acesso em: 09 jun. 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 19 ed. Atlas: São Paulo, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Subvenções sociais.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2939, 19 jul. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19577>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

MARTELLO, Alexandro. **Dívida pública sobe 0,65% em setembro, para R\$ 2,18 trilhões.** G1: 27 out. 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/10/divida-publica-sobe-065-em-setembro-para-r-218-trilhoes.html> >. Acesso em: 10 jun. 2015.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; DALCHIAVON, Eloisa Carla. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares.** Revista Contemporânea de Economia e Gestão. Vol. 10 - Nº 2 - jul/dez 2012.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 200 questões.** 8ª ed. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.

PASSOS, Antônio; CASTRO, Priscila. **O Orçamento e a Dívida Pública Federal.** In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (organizadores). Dívida Pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE MINAS GERAIS. **Glossário.** Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/glossario>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal.** Disponível em: <

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/443039/Texto_RMD_Abr_15.pdf/50e858b7-6896-429c-88c6-6c449251303e>. Acesso em: 26 mai. 2015.

SENADO. **Glossário.** Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?b_start:int=30&search_letter=c>. Acesso em: 14 mai. 2015.

SILVA, Aline B, de Meneses; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **O Orçamento e a Dívida Pública Federal.** In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio

Ladeira de (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, Cristiano Monteiro. **Imperialismo e dívida externa nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**. Ponto-e-vírgula, 2: 198-209, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil**. São Paulo, 1968.

SILVA, Sandra Reis da. **Crédito público**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1274, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9328>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

TESOURO NACIONAL. **Glossário**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp> Acesso em: 23 mai. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VIERIRA, Laércio M. **Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública**. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.