



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

JÚLIO CÉSAR RIBEIRO FEITOSA SOARES

**OS LIMITES E OS MECANISMOS DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO
PÚBLICO**

FORTALEZA-CE

2014

JÚLIO CÉSAR RIBEIRO FEITOSA SOARES

**OS LIMITES E OS MECANISMOS DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO
PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Programa
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Régis Frota
Araújo

FORTALEZA-CE

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- S676l Soares, Júlio César Ribeiro Feitosa.
Os limites e os mecanismos de controle do endividamento público / Júlio César Ribeiro Feitosa Soares. – 2014.
41 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Público.
Orientação: Prof. Dr. Francisco Régis Frota Araújo.
1. Dívida pública - Brasil. 2. Controle financeiro - Brasil. 3. Orçamento - Brasil. I. Araújo, Francisco Régis Frota (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

JÚLIO CÉSAR RIBEIRO FEITOSA SOARES

**OS LIMITES E OS MECANISMOS DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO
PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Programa
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Régis Frota Araújo (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Luiz Eduardo dos Santos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À Deus.

Aos meus pais, João Gualberto e Maria.

A todos os colegas com quem tive a
oportunidade de trilhar neste longo caminho.

“O orçamento deve ser equilibrado, o Tesouro Público deve ser reposto, a dívida pública deve ser reduzida, a arrogância dos funcionários públicos deve ser moderada e controlada, e a ajuda a outros países deve ser eliminada, para que Roma não vá à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver à custa do Estado.”

Marco Túlio Cícero

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade realizar um estudo sobre os limites e controles do endividamento público no ordenamento jurídico brasileiro. O estudo será iniciado com uma visão sobre a perspectiva dos princípios aplicáveis à matéria. Em seguida, será abordada a atividade orçamentária no trato da dívida, sendo, então, analisados todos os dispositivos constitucionais, as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, das Resoluções do Senado Federal, do controle administrativo e da atuação do Órgão de Controle Externo, no caso do Brasil, o Tribunal de Contas da União e os correspondentes aos entes subnacionais. Por fim, será realizada a conclusão do estudo feito, sendo ressaltados os avanços realizados nas últimas décadas que proporcionam ao Brasil uma situação bem mais estável que a já vivida. Levanta-se ainda que é extremamente importante que seja acrescida à legislação pertinente ao assunto, limites à dívida fundada e à dívida mobiliária da União que, inexplicavelmente, não foi regulada pela Resolução do Senado Federal 40/2001.

Palavras-chave: Endividamento público. Limites. Controle.

ABSTRACT

The present worksheet has the purpose to make a study about the limits and controls of the public indebtedness on Brazilian legal order. The study will start on a vision of the principles applied to the subject. Next, the subject will be explored on the budget activity, being analyzed all the constitutional norms, the Fiscal Responsibility Act, the Federal Senate Resolutions, the administrative control and the acting of the Audit Institution, in the Brazilian case, the Union Audit Tribunal and the correspondent to the subnational entities. In the end, it will be made a conclusion of the study, being highlighted the advances that were achieved in last decades that provide Brazil a much more stable situation than the one previously experienced. It is pointed yet that it is extremely important that to the legislation already existent on the subject it should be added limits to the funded debt and to the bond debt of the Union that were, inexplicably, not regulated by the Federal Senate Resolution 40/2001.

Keywords: Public indebtedness. Limits. Control.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PRINCÍPIOS APLICÁVEIS NO TRATO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	14
2.1	Equilíbrio orçamentário.....	14
2.2	Responsabilidade fiscal.....	16
2.3	Equidade entre gerações.....	17
2.4	Transparência fiscal.....	17
3	CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DA DÍVIDA.....	18
3.1	Dívida pública fundada e dívida pública flutuante.....	18
3.1.1	<i>Dívida pública fundada ou consolidada.....</i>	<i>18</i>
3.1.2	<i>Dívida pública flutuante.....</i>	<i>19</i>
3.2	Dívida Mobiliária.....	19
3.3	Dívida Pública Interna e Externa.....	20
3.4	Operações de crédito.....	20
3.5	Concessões de garantias.....	20
4	CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO ATRAVÉS DO ORÇAMENTO...	21
4.1	Princípios aplicáveis a atividade orçamentária.....	21
4.1.1	<i>Princípio da universalidade.....</i>	<i>21</i>
4.1.2	<i>Princípio da anualidade.....</i>	<i>22</i>
4.1.3	<i>Princípio da legalidade.....</i>	<i>22</i>
4.2	Plano Plurianual – Lei 12.593/2012.....	22
4.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei 12.798/2013.....	23
4.4	Lei Orçamentária Anual – Lei 12.952/2014.....	25
4.5	Plano Anual de Financiamento.....	26
5	LIMITES E CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO.....	27
5.1	Controle por meios de normas jurídicas.....	27
5.1.1	<i>Normas Constitucionais.....</i>	<i>27</i>
5.1.1.1	<i>Vedação de emendas ao projeto de lei orçamentária que incidam sobre o juro da dívida – Art. 166, §3º, II, “b” da CF.....</i>	<i>27</i>
5.1.1.2	<i>A Regra de Ouro – Art. 167, III da CF.....</i>	<i>28</i>
5.1.1.3	<i>Limites relativos à realização de despesas.....</i>	<i>29</i>

5.1.1.4	<i>A assunção de dívidas e despesas em decorrência da criação de novo Estado – Art. 234 da CF.....</i>	30
5.1.2	<i>A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....</i>	30
5.1.3	<i>O Senado Federal e as normas de limite ao endividamento.....</i>	33
5.1.3.1	<i>Limite para a dívida fundada ou consolidada líquida.....</i>	34
5.1.3.2	<i>Limite para as operações de crédito.....</i>	35
5.1.3.3	<i>Limite para as concessões de garantias.....</i>	36
5.2	Controle administrativo.....	36
5.2.1	<i>Autorização do Senado para operações externas de crédito.....</i>	36
5.2.2	<i>Intervenção federal e estadual em caso de inadimplemento da dívida consolidada.....</i>	36
5.3	Atuação dos Órgãos de Controle Externo.....	37
6	CONCLUSÃO.....	38
	REFERÊNCIAS.....	40

1 INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa tem como tema os limites do endividamento público sob a luz da Constituição Federal de 1988 e das normas infraconstitucionais que a limitam, bem como os mecanismos criados pelo Constituinte para controlar os gastos e o possível endividamento dos entes governamentais: União, Estados, DF e Municípios.

Tema bastante relevante para o Direito da Dívida Pública, ramo do Direito Financeiro, “que pulverizado em inúmeras normas não codificadas, compreende a disciplina da dívida do Estado, desde o empenho até o pagamento das obrigações” (TORRES, 2013, p. 13) e ainda com repercussão também no Direito Orçamentário, vez que o endividamento público decorre de ineficácia ou deliberada má condução do planejamento orçamentário realizado.

Dentro do presente tema, a monografia terá enfoque na busca pela resposta às seguintes perguntas:

- 1- Quais os limites constitucionais e legais para o endividamento dos Entes Governamentais?
- 2- Quais os mecanismos criados pelo Constituinte para a garantia da Execução Orçamentária dentro dos limites estipulados?
- 3- Como se explica o aumento no endividamento público brasileiro tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal e RSF 40/2001?

À Luz dos problemas apresentados, temos as seguintes hipóteses:

- 1- Quais os limites constitucionais e legais para o endividamento dos Entes Governamentais?

O artigo 52, VI da Constituição Federal determina que compete privativamente ao Senado Federal: “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.” E ainda sobre o tema, tem-se o inciso IX, com a seguinte redação: “estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Já pode-se verificar em um primeiro momento que o Constituinte viu que era preciso enfrentar o problema da dívida pública, estabelecendo limites ao seu montante para todos Entes Governamentais.

Percebe-se também que não se quis durante a elaboração do texto Constitucional deliberar sobre o limite da dívida pública, passando essa difícil missão para o Legislador infraconstitucional, em específico para o Senado, mediante proposta do Presidente.

No ordenamento infraconstitucional temos a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que já em seu art. 1º, olvida-se de incluir a União nos limites ali estipulados. Além de estipular limitar para a dívida pública consolidada dos Estados, DF e Municípios, estabelece lapso temporal para que sejam feitas as adaptações e adequações aos novos marcos.

2- Quais os mecanismos criados pelo Constituinte para a garantia da Execução Orçamentária dentro dos limites estipulados?

Nos termos do art. 70 da CF, o Constituinte tencionou criar dois mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Uma externa exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e outra de caráter interno a ser exercido por cada Poder. A grande inovação advinda com a CF

“diz respeito ao fato de a fiscalização alcançar as entidades da administração direta e indireta. No texto anterior, apenas incidia a fiscalização sobre a União. [...] Indireta é a atividade exercida por autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações”, (OLIVEIRA, 2013, p. 504)

3- Como se explica o aumento no endividamento público brasileiro tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal e RSF 40/2001?

De acordo com os dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a Dívida Pública Federal (DPF), soma da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) + Dívida Pública Federal Externa (DPFe), de julho de 2014 alcançou o nível recorde de aproximadamente 2,2 Trilhões de reais (R\$2.200.000.000.000,00), face aos 1,8 trilhões de reais em dezembro de 2004, já ajustados pela inflação. Em um período de 10 anos, vimos a dívida crescer 22,2%, um acréscimo de 400 bilhões de reais.

Como pode ter ocorrido tal acréscimo, apesar do controle interno e externo criado pelo Constituinte e da Inovação em nosso ordenamento jurídico da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que impôs regras de controle ao desequilíbrio orçamentário, limites aos gastos excessivos com pessoal e as operações irresponsáveis de crédito, e da Resolução do Senado Federal 40/2001, que estabeleceu limites ao montante da dívida dos Estados, DF e Municípios e estabeleceu prazo para sua adequação.

Lembro ainda, que baseado na Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia, a LC 101/200 estabeleceu sanções penais aos maus Agentes da Administração que descumprissem sua obrigação de bem gerenciar as finanças públicas.

Possivelmente, embasados por uma Teoria Econômica que condiciona o crescimento da economia com gastos públicos elevados via estímulos econômicos, redução de juros, empréstimos subsidiados, o Governo Federal vem vivenciando recorrentes *déficits* fiscais, que levaram ao crescimento da DPF. Contudo, esses mesmos gastos contínuos podem estar colocando o nosso Governo a reviver situações anteriormente já vividas, onde a dívida pública se tornou de tal insustentável que se precisou decretar o calote aos credores, durante o Governo Sarney na década de 80.

Por que motivo então os controles interno e externo não estariam agindo com sua finalidade Constitucional e garantindo, assim, o controle nos limites da Dívida Pública?

Para a realização desta pesquisa serão utilizados os seguintes métodos:

Quanto ao tipo de procedimentos: Pesquisa bibliográfica e documental, realizada através de livros, revistas, publicações especializadas, dissertações, artigos científicos e dados oficiais publicados na internet, permitindo assim que seja feita uma análise profunda das informações já coletadas. Documental, também, uma vez que, na medida do possível, buscará utilizar-se de documentos de fontes primárias.

Quanto aos objetivos: Descritiva, porque procura descrever, explicar, classificar, esclarecer e interpretar o fenômeno ora em estudo, levando em conta sua natureza e processo, a partir do que foi pesquisado bibliograficamente e documentalmente; e, exploratória, porque apresenta novos problemas que devem ser explorados, objetivando com isso procurar novas idéias, facilitando sua compreensão.

Quanto ao nível de pesquisa: Exploratória, vez que tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre determinado assunto. Desenvolve-se com o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (GIL, 2006, p. 43). Optando-se por esse tipo pois o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas.

Durante a pesquisa para este TCC utilizar-se-á sempre que possível fontes primárias entre aquelas que são divulgadas mensalmente pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central. Publicações tais como o Relatório Mensal da DPF, o Plano Anual de Financiamento e outros divulgados amplamente no sítio eletrônicos daquelas Instituições

Na primeira seção desta monografia realizaremos uma análise dos princípios aplicáveis ao trato da dívida.

Na segunda seção, abordaremos de forma explicativa os conceitos e definições importantes quando o assunto é dívida pública: dívida pública fundada e flutuante, dívida pública interna e externa, dívida mobiliária, operações de crédito, concessões de garantia.

Na terceira seção, analisaremos o processo orçamentário como meio de controle da dívida pública. Levantaremos os principais princípios a cerca do processo orçamentário

Na quarta seção, será realizada uma abordagem sobre o controle do endividamento na atividade orçamentária, verificando o que cada instrumento legislativo orçamentário estabelece sobre o endividamento público, sendo que antes será feita uma análise dos principais princípios ligados a atividade orçamentária.

Na quinta seção, serão verificados quais os limites e controles positivados em nosso ordenamento jurídico, verificar-se-á, primeiramente, as normas estabelecidas na Constituição Federal, em seguida, na LRF, nas Resoluções do Senado Federal atinentes a dívida. Também será analisado o controle exercido por expediente administrativo e pela atuação do Órgão de Controle Externo, o Tribunal de Contas União.

Ao final, serão levantadas as conclusões do presente trabalho.

2 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS NO TRATO DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Começamos a presente monografia, identificando a base principiológica aplicada quando se refere ao limites do endividamento público, tendo em vista a relevância dos mesmos para a Ordem Constitucional vigente.

Segundo expõe Miguel Reale (2009, pág. 37), “princípios gerais de direito são enunciados normativos, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a aplicação e interpretação, quer para a elaboração de novas normas”. Daí conclui-se pela importância de tecermos alguns comentários sobre os princípios aplicáveis sobre o tema para que possamos entender o “espírito das leis” que regem o limite do endividamento público.

2.1 Equilíbrio orçamentário

O equilíbrio orçamentário refere-se acima de tudo ao orçamento público que nas palavras de José Afonso da Silva (2004, pág. 718) é o:

“processo conjunto e integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas em cada exercício financeiro.”

É através do orçamento que o Governo Federal busca implementar os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da CF/88, sendo elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional. É o instrumento pelo qual as políticas públicas começam a se concretizar, pois só a partir do dispêndio monetário o programa ou projeto governamental poderá vir a ser realizado.

Pelo princípio do equilíbrio orçamentário as receitas de determinado período devem ser iguais às despesas fixadas. Muito embora este princípio não venha expressamente citado em nossa Constituição, pode-se inferir que se adotou pela busca do equilíbrio orçamentário pela leitura do art. 165, §5º (unificação dos orçamentos) e §6º (transparência dos incentivos), bem como na legislação infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000), em seu art. 1º, § 1º:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas

públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições [...]”.

É um princípio que deve ser constantemente buscado pela Administração Federal ao longo da execução orçamentária e deverá também ser observado quando da proposição da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Veja a LOA, Lei 12.952/2014, para o exercício financeiro de 2014, em seu art. 1º, “caput”:

“Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2014 no montante de R\$ 2.488.853.320.708,00 (dois trilhões, quatrocentos e oitenta e oito bilhões, oitocentos e cinquenta e três milhões, trezentos e vinte mil, setecentos e oito reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição:”

Obedecendo ao princípio do Equilíbrio orçamentário o Presidente ao propor a LOA deverá buscar o equilíbrio entre as receitas e despesas, evitando-se, assim, acréscimos à dívida e servindo de importante fator para manter a estabilidade econômica.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei 12.798/2013, que de acordo com o art. 165, §2º, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, também efetiva esse princípio o que constatada em seu Anexo II, inciso I:

Tabela 1 – Receita e despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por categoria econômica do Orçamento 2014 – princípio do equilíbrio

Receita		Despesa	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Receitas Correntes	1.296.468.483.311	Despesas Correntes	1.237.507.910.601
Receita Tributária	418.840.124.909	Pessoal e Encargos Sociais	225.983.061.148
Receitas de Contribuições	658.606.236.907	Juros e Encargos da Dívida	152.888.097.220
Receita Patrimonial	109.786.992.263	Outras Despesas Correntes	858.636.752.233
Receita Agropecuária	23.831.298		
Receita Industrial	1.054.374.277		
Receita de Serviços	49.105.442.120		
Transferências Correntes	995.930.519		
Outras Receitas Correntes	58.055.551.018		
Receita Intra-orçamentária	18.251.062.464		
Receita Corrente Intra-orçamentária	381.777		
Receita de Contribuição Intra-orçamentária	17.943.942.576		
Receita Patrimonial Intra-orçamentária	3.249.949		
Receita Industrial Intra-orçamentária	181.430.899		
Receita de Serviços Intra-orçamentária	118.185.483		
Outras Receitas - Operações Intra-orçamentárias	3.871.780		
		Superávit do Orçamento Corrente	77.211.635.174
Total:	1.314.719.545.775	Total:	1.314.719.545.775
Superávit do Orçamento Corrente	77.211.635.174		
Receitas de Capital	851.191.259.894	Despesas de Capital	896.580.437.073
Operações de Crédito	737.332.503.510	Investimentos	86.555.836.161
Alienação de Bens	10.182.730.028	Inversões Financeiras	62.858.840.472
Amortização de Empréstimos	35.324.399.770	Amortização da Dívida	747.165.760.440
Transferências de Capital	99.114.054	Reservas	31.822.457.995
Outras Receitas de Capital	68.252.512.532	Outras	24.412.301.137
		Contingência	7.410.156.858
Total:	928.402.895.068	Total:	928.402.895.068
Resumo			
Receitas Correntes	1.296.468.483.311	Despesas Correntes	1.237.507.910.601
Receita Intra-orçamentária	18.251.062.464	Despesas de Capital	896.580.437.073
Receitas de Capital	851.191.259.894	Reservas	31.822.457.995
Total	2.165.910.805.669	Total	2.165.910.805.669

Portanto, a persistência constante na manutenção do equilíbrio orçamentário mantendo os valores de despesas no mesmo patamar ou abaixo dos valores de receita se constitui como fator crucial para controlar o endividamento dos entes públicos.

2.2 Responsabilidade Fiscal

Para TORRES (2013, pág. 128), o princípio da responsabilidade fiscal aproxima-se ao de uma responsabilidade pela eficiente gerência dos recursos públicos. Através da preocupação da Administração em utilizar de forma eficiente os recursos dos pagadores de impostos e sanar os eventuais desperdícios, anular-se-ia a necessidade de financiamento das contas públicas por meio do endividamento.

Parte da doutrina entende haver um conflito permanente entre a Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento econômico, uma vez que se impondo limites e controles à adoção de políticas econômicas e fiscais estatais que teriam como objetivo financiar a produção industrial e o consumo, deve-se ter dois pontos em mente. O primeiro deles é que a regra é que o desenvolvimento econômico ocorre apesar dos incentivos governamentais, surgindo como um processo histórico em que a procura pela organização cada vez mais eficiente das forças produtivas, o acúmulo de riquezas, o desenvolvimento tecnológico, tendo conduzido às sociedades ao progresso. Somente para países que se encontravam em grande atraso no desenvolvimento econômico em relação aos demais, o investimento público com a permissividade de controlados níveis de endividamento poderia ser justificado.

Segundo, ao longo da história brasileira fomos vítimas das atitudes irresponsáveis de Governos que, durante anos, não se preocuparam em praticar as boas políticas de responsabilidade fiscal e causaram graves danos que vieram a ser sentidos nas décadas de 80 e meados da de 90: descontrole das contas públicas, endividamento crescente, hiperinflação e recessão econômica.

O marco para a efetivação desse princípio foi a aprovação em 4 de maio de 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, exigência do FMI ao governo brasileiro e que teve como parâmetro a legislação da Nova Zelândia. Entraremos sobre mais detalhe sobre a mesma ao longo da presente monografia, mas podemos adiantar que a LRF serviu de importante instrumento para o ajuste fiscal das contas públicas, estabelecendo práticas e políticas responsável no trato do dinheiro público e veio obrigando o administrador a

observar seu cumprimento sob pena de responder civil e criminalmente pelos danos causados ao erário.

2.3 Equidade entre gerações

O princípio da equidade entre gerações ou intergeracional remete-nos a uma preocupação temporal dos efeitos que as ações das gerações presentes podem ter sobre as gerações futuras. Primeiramente foi aplicada no âmbito do Direito Ambiental, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, adotadas na Rio 92 prescreviam que o sistema climático deve ser protegido em benefício das gerações presentes e futuras. Seria, portanto, uma responsabilidade moral que as gerações presentes teriam de forma a garantir a sobrevivência e bem-estar das gerações vindouras.

Aplicado ao Direito Financeiro sob o foco da dívida pública temos analogamente que as gerações presentes não devem repassar os ônus de seus benefícios a gerações futuras de forma a impedir que estas tenham acesso aos mesmos benefícios.

Ricardo Lobo Torres (2013, pág. 128) vê sua efetivação no art. 167, III, CF com a vedação a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, impedindo que a atual geração repasse excessivas dívidas a gerações futuras.

2.4 Transparência Fiscal

Tido algumas vezes como subprincípio do princípio da Responsabilidade Fiscal, a transparência é essencial para o Estado Democrático de Direito, dando acesso aos cidadãos de todos os atos do Poder Público referente a atividade fiscal.

No tocante à dívida pública, a LRF em seu art. 48 elencou vários documentos aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em sítios eletrônicos, dentre os quais: 1) os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; 2) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; 3) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e 4) o Relatório de Gestão Fiscal.

No parágrafo único, há também o incentivo a participação popular e a realização de audiências públicas de forma a dar efetivação a este princípio e que a Sociedade possa participar do processo de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O conjunto dessas práticas levou o FMI a considerar o avanço do Brasil no tocante a transparência fiscal além do avanço na administração das finanças públicas (IMF, 2001).

3 CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA

Neste tópico da monografia será realizada uma abordagem dos conceitos e classificações referentes à dívida pública constantes de diversos instrumentos legais pátrios, em especial a LRF e a Lei Federal nº 4.320/1964, Lei Geral do Orçamento, bem como da doutrina sobre o assunto.

De modo geral o conceito amplo de dívida pública se divide em três categorias: 1) a dívida pública em termos de estoque, podendo ser fundada ou flutuante, interna ou externa e dívida mobiliária; 2) operações de créditos; e 3) concessões de garantias, atos que tem potencial de gerar endividamento.

3.1 Dívida pública fundada e dívida pública flutuante

Para Kiyoshi Harada (2013, pág. 125) “não existe unanimidade na doutrina quanto à sua conceituação, mas se pode dizer que o critério tempo constitui-se no elemento caracterizador desta espécie de dívida”. Assim teríamos a dívida fundada aquela com pagamento mais afastado no tempo e a dívida flutuante aquela cujo pagamento seria mais breve, prazo inferior a 12 (doze) meses.

3.1.1 Dívida pública fundada ou consolidada

Inicialmente a Lei Federal 4.320/1964, Lei Geral do Orçamento, recepcionada pela CF/88 com o status de Lei Complementar em seu art. 98, “caput”, conceitua dívida fundada como aquela cuja exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários ou financeiros de obras e serviços públicos. Esse conceito original foi modificado e abrangido pela LRF em seu art. 29, “caput” e §3º, sendo agora o 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, incluindo neste as operações

de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Desta forma, além de manter conceito original de dívida a ser paga em exercícios financeiros subsequentes, acresceu as operações de crédito que deverão ser pagas em mesmo exercício financeiro e constem no Lei Orçamentária.

Inclui-se ainda no conceito de dívida pública fundada ou consolidada da União à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central (art. 29, §2º LRF)

3.1.2 Dívida flutuante

Para Geraldo Ataliba (pg.99):

“dívida flutuante é aquela levantada a curto prazo e que se destina a aplicar em serviços transitórios e eventuais, no socorro de necessidades passageiras ou no pagamento das chamadas despesas correntes, comuns, consumindo-se, desta forma e como que desaparecendo economicamente.”

Seriam, portanto, dívidas com vencimento em termos mais breves, até no máximo 12 (doze) meses, pois a partir daí entrariam no conceito de dívida fundada.

3.2 Dívida Mobiliária

Definição prevista na LRF em seu art. 29, II, sendo representada pelos títulos da dívida emitidos pela União, inclusive os do Banco Central, Estados e Municípios.

3.3 Dívida Pública Interna e Externa

Outra classificação bastante utilizada é a estabelecida entre dívida interna e dívida externa.

De acordo com Regis Oliveira (2013, pág. 743): “A dívida interna é aquela cujo credor é pessoa sediada no Brasil”. Já no entendimento de HARADA (2013, pág. 125): o crédito interno é aquele que o Estado obtém no âmbito de seu espaço territorial. Neste sentido, temos que o critério para caracterização do crédito interno pode ser tanto o subjetivo quanto o espacial.

Já a dívida externa poderá ser de duas formas: quando advindo de governos estrangeiros ou de instituições sediadas em outro país, ela será dívida estrangeira; quando

advier de instituições multinacionais, plurinacionais ou internacionais, tais como o FMI, BIRD e outros, será dívida internacional.

A dívida externa tem sido ao longo da história brasileira uma constante como meio de financiar a existência, atividade e investimentos estratégicos da Nação, contudo, por vezes, sofre pesadas críticas dos diversos segmentos da sociedade pois é tido como fator limitador da Soberania, uma vez que o Estado estaria sempre responsável por prestar contas a alguma Potência Externa. De tal feita, nos últimos anos o Governo Federal tem incorrido em um processo de endogenização da dívida pública, realizando o pagamento da mesma através da emissão de títulos da dívida interna, que, apesar de politicamente mais interessante, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em seu sítio na rede mundial de computadores, mostra que os juros praticados não são tão vantajosos. Veja só a tabela:

Tabela 2: Custo médio em 12 meses dos juros da dívida

Custo Médio acumulado em 12 meses (% a.a.) - Junho de 2014	
Dívida Pública Mobiliária Federal interna - DPMFi	11,17
Dívida Pública Federal externa - DPFe	3,00
Dívida Pública Federal - DPF	10,83

3.4 Operações de Crédito

No art. 29, III da Lei de Responsabilidade Fiscal temos o conceito legal de operações de crédito:

“compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.”

Sendo ainda equiparado a esse conceito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo das exigências dos art. 15 e 16, LRF (art. 29, §1º da LC 101/2000).

3.5 Concessões de garantias

Nos ditames ainda do art. 29, da LRF, seu inciso IV conceitua a concessão de garantia como compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida

por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. É interessante ressaltar que as concessões são compromissos de adimplência que o setor público se compromete a assumir, não sendo, portanto, dívida líquida e certa ainda.

Da mesma forma que os outros conceitos de dívidas já apresentadas esta também está sujeita a limites e regras que serão apresentadas mais a frente.

4. CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO ATRAVÉS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Ao longo deste capítulo abordaremos o funcionamento do processo orçamentário brasileiro, dividido em três Documentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), dando ênfase no tocante ao controle do endividamento público.

4.1. Os princípios aplicáveis à atividade orçamentária

De forma a melhor entendermos o processo orçamentário faz-se necessário que se inicie a presente exposição relacionando e desenvolvendo sobre os princípios constitucionais relacionados a atividade orçamentária como um todo, analisando os princípios da universalidade, da anualidade, da exclusividade e da não-afetação. Incluem-se ainda nesses princípios o do equilíbrio orçamentário e da responsabilidade fiscal, sob os quais não teceremos mais comentários vez que já realizados no início desta monografia.

4.1.1 Princípio da universalidade

O princípio da universalidade significa que todas as despesas e receitas deverão estar previstas na Lei do Orçamento. Tudo deverá estar previsto lá: todas as rendas e despesas dos três Poderes, dos órgãos, fundos, entidades, da administração direta e indireta, da previdência social e mais, conforme dicção do art. 165, §5º, CF, *in verbis*:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Regis Oliveira (2013, pág. 423) traz uma exceção ao princípio da universalidade, “no que diz respeito aos tributos que podem ser cobrados de um ano a outro, sem que estejam previstos na Lei Orçamentária, pois podem ser previstos posteriormente à aprovação e sanção da lei própria.” Entendimento à luz da Súmula 66, do STF: “É legítima a cobrança de tributo quando houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro.”

4.1.2 Princípio da anualidade

A Lei Orçamentária deverá ser aprovada todos os anos, garantindo assim sua periodicidade. No Brasil adota-se o ano do exercício financeiro de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Para o exercício financeiro de 2014, temos a Lei nº 12.952/2014, de 20 de janeiro de 2014.

4.1.3 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade aplicado a matéria orçamentária significa que a Administração Pública subordina-se às prescrições legais advindas das três leis orçamentárias, ou seja há uma vinculação da atuação da Administração as prescrições legais. Nesse ponto, Kyoshi Harada (2013, pág. 79), menciona que a transferência de recursos de uma dotação para outra desde que a Lei Orçamentária delegue esse poder ao Executivo não se caracterizaria como violação deste princípio.

Outros doutrinadores incluem mais princípios a atividade orçamentária, mas como o tema de nossa monografia não se fixa no Orçamento em si, passaremos logo para a verificação das prescrições das leis orçamentárias no trato da dívida, analisando lei por lei.

4.2. Plano Plurianual (PPA), Lei 12.593/2012

O PPA é lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 165, I CF) cujo projeto deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional. É encaminhado pelo Presidente em seu primeiro ano de mandato, tendo validade a partir de seu segundo ano até o primeiro ano do mandato

presidencial seguinte. Desta feita, o PPA define as prioridades do governo em um período de quatro anos.

No art. 165, §3º da CF temos que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” Eugênio Rosa de Araújo (2013, pág. 297) destaca que a partir do PPA a sociedade saberá o comportamento do governo no que concerne aos projetos de longo prazo, sendo o orçamento anual reflexo do PPA.

Mesmo sendo um instrumento para direcionar a ação em longo prazo da Administração Pública, o Plano Plurianual não traz em seus anexos, a saber: o de Programas Temático; o de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e o de Empreendimentos Individualizados como Iniciativas, nenhuma diretriz sobre o gerenciamento da dívida pública, pelo que se infere em seu art.5º, parágrafo único: “Não integram o PPA 2012-2015 os programas destinados exclusivamente a operações especiais”, classificação sob a qual está a Dívida Pública Federal. Com certeza é uma falha da legislação e na nossa ótica a inclusão do tema da Dívida no PPA seria um instrumento a mais a permitir que se traçam metas e diretrizes bem claras no manejo da dívida.

4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei 12.798/2013

A Lei de Diretrizes Orçamentárias também é de iniciativa do Poder Executivo, enviada ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o primeiro período da sessão legislativa em julho, orientando a elaboração da Lei Orçamentária que terá validade para o ano seguinte. A LDO prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União, é, pois, uma ponte entre o PPA e LOA.

A LDO, através de alterações dadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, traz em si dois anexos de importância para a orientação ao governo e a sociedade sobre a política fiscal: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais para Regis Oliveira (2013, pág. 430) “deve conter as receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art.4º, §1º, LRF).” O resultado primário é a diferença entre receita e despesa, excluído desse cálculo juros e o principal da dívida, já o

resultado nominal é a diferença entre a receita e o total da dívida. Serve, pois, como instrumento de dimensão da austeridade da política fiscal.

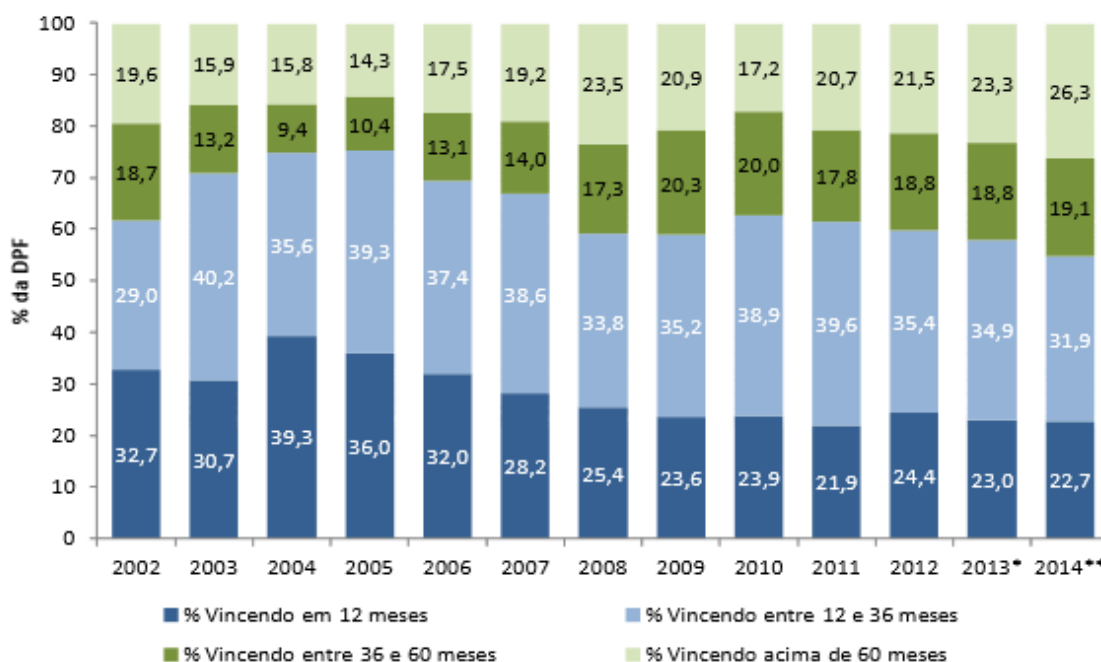
Tabela 3 – Quadro resumo do Anexo de Metas Fiscais. Resultado Primário e Nominal

Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)						
Anexo IV.1.a - Anexo de Metas Anuais 2014 a 2016						
Discriminação	Preços Correntes					
	2014		2015		2016	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.289.030,7	23,88	1.428.204,1	23,92	1.579.913,5	24,14
II. Despesa Primária	1.172.958,7	21,73	1.299.819,1	21,77	1.439.220,5	21,99
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	116.072,0	2,15	128.385,0	2,15	140.693,0	2,15
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	116.072,0	2,15	128.385,0	2,15	140.693,0	2,15
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-25.682,0	-0,48	-12.673,0	-0,21	-9.772,0	-0,15
VII. Dívida Líquida Governo Federal	1.088.718,0	20,20	1.108.855,0	18,60	1.125.858,0	17,20

Já o Anexo de Riscos Fiscais traz a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas e a elaboração do orçamento. Os Riscos relacionados à dívida pública são dois, a saber, os riscos de refinanciamento e de mercado.

O risco de refinanciamento da dívida diz respeito ao prazo de vencimento do estoque da dívida, desta forma a redução do percentual vincendo em 12 (doze) meses reduz os

Perfil de vencimentos do estoque da DPF

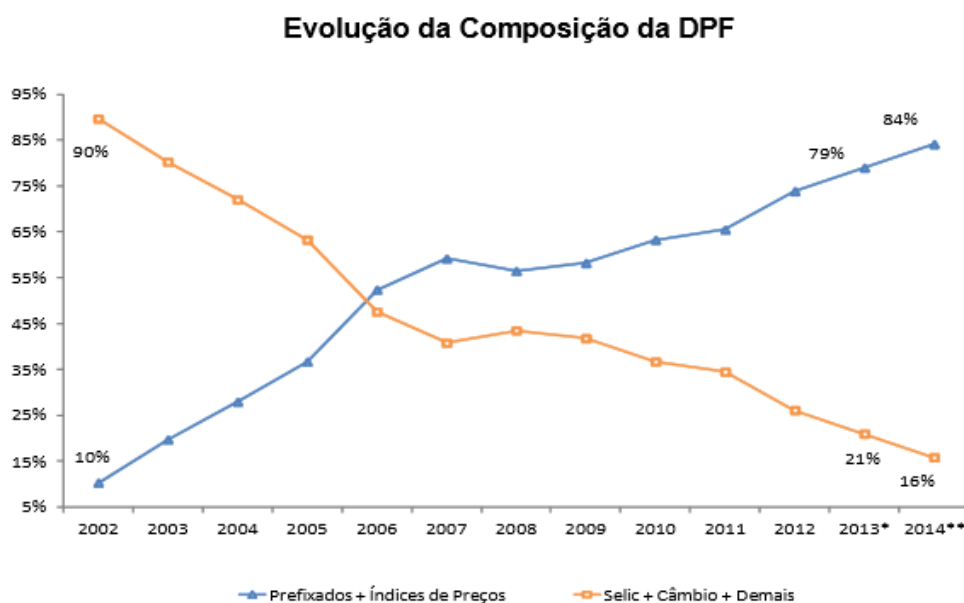


riscos associados à dívida, pois indica a quantidade a ser paga em curto prazo.

De acordo com o gráfico, temos uma redução da dívida vincenda em até 12 meses para níveis abaixo de 25% que de acordo com o Anexo de Riscos Fiscais são considerados mais seguros e mais confortáveis.

O Risco de Mercado diz respeito a alterações nos indicadores econômicos, tais como taxas de juros, câmbio inflação, que alteram a estrutura dos rendimentos atrelados aos títulos da dívida pública. Desta feita, com o objetivo de reduzir riscos o Tesouro Nacional tem priorizado a emissão de títulos prefixados e remunerados por índices de preços. Vejamos o gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Evolução da Composição da Dívida Pública Federal – Anexo de Riscos Fiscais



4.4 Lei Orçamentária Anual – Lei 12.952/2014

A Lei Orçamentária Anual assim como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária é de iniciativa do Poder Executivo, devendo ser enviada pelo Presidente ao Congresso Nacional no início do segundo semestre de cada ano, para aprovação até dezembro.

De acordo com o §5º, do art. 165 da Constituição Federal a Lei Orçamentária Anual compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimentos e o Orçamento da

Seguridade Social. O Orçamento Fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O Orçamento Fiscal no que se refere à Dívida Pública Federal dá especial ênfase ao valor destinado ao refinanciamento da dívida, ou seja, emissão de títulos para pagamento do principal, acrescido de atualização monetária, apresentando ainda o valor a ser gasto com os encargos financeiros, recurso utilizado para saldar compromissos relativos à dívida entre os quais, juros, taxas e comissões. Desta forma, deverá vir de forma separada no orçamento os valores utilizados com encargos financeiros e os valores utilizados para o refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal.

Tabela 4 – Tabela de despesas do Orçamento Fiscal

GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	10.267.440		10.267.440
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS	339.138.214	431.166	339.569.380
SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL	3.533.440.104	242.500.474	3.775.940.578
ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO	2.699.541.213		2.699.541.213
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS	317.527.886		317.527.886
SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	217.226.565		217.226.565
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	810.492.921		810.492.921
SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	56.708.186		56.708.186
SECRETARIA DE PORTOS	1.305.259.545	1.206.068	1.306.465.613
SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA	73.131.944		73.131.944
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	405.302.135.089	1.009.355.287	406.311.490.376
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	8.154.792.125		8.154.792.125
SUBTOTAL (D)	1.431.540.606.331	12.624.557.938	1.444.165.163.269
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIO	239.630.899.171		239.630.899.171
SUBTOTAL (E)	1.670.171.304.502	12.624.557.938	1.682.795.862.440
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (CONFORME O DISPOSTO NO ARTIGO 239 § 1º DA CONSTITUIÇÃO)	18.061.198.085		18.061.198.085
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	41.696.275.890	1.810.372.082	43.506.647.972
SUBTOTAL (F)	1.729.928.778.477	14.434.930.020	1.744.363.708.497
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	638.814.288.813		638.814.288.813
TOTAL (G)	2.368.743.067.290	14.434.930.020	2.383.177.997.310

Observemos no extrato do Anexo da Lei Orçamentária referente às despesas do Orçamento Fiscal. Aí temos que os gastos com Encargos Financeiros da União totalizam R\$ 406.311.490.376,00 e os gastos referentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal totalizam R\$ 638.814.288.813,00.

4.5 Plano Anual de Financiamento

Outro documento importante na gestão da Dívida Pública é o Plano Anual de Financiamento (PAF) divulgado em janeiro do ano seguinte a Lei Orçamentária. Este

documento tem por objetivo divulgar os objetivos, as diretrizes, as estratégias e as metas para a gestão da DPF.

5. LIMITES E CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO

César Seijas de Andrade (2012, pág.111) defende que no Brasil são realizados basicamente dois tipos de controles ao endividamento: um realizado por meio de normas jurídicas e outro por meio de controle administrativo.

O controle por meio de normas jurídicas é aquele realizado através da criação de legislação própria que lide com limites globais para o montante da dívida, fixar metas de resultado fiscal, determinar que as operações de crédito somente sejam realizadas para fins específicos e proibir operações que impliquem em grandes riscos macroeconômicos. No Brasil o controle jurídico é realizado por normas constitucionais e infraconstitucionais.

Já o controle administrativo é realizado diretamente pelo ente central e deve ser obedecido pelos entes subnacionais, o que gera bastante crítica na doutrina por limitar a autonomia desses entes.

5.1 Controle por meio de normas jurídicas

Começaremos agora a análise do controle exercido por meio de normas jurídicas. Verificaremos primeiramente as regras constitucionais e em seguida as infraconstitucionais, dando especial atenção a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções do Senado Federal.

5.1.1 Normas constitucionais

Exporemos aqui nesta seção terciária as normas de direito material que deverão ser seguidas por todos os entes da Federação no que se refere ao endividamento público.

5.1.1.1 Vedação de emendas no projeto de lei orçamentária que incidam sobre o juro da dívida – Art. 166, §3º, II, “b” da CF

O art. 166, §3º, II, “b” vem estabelecer que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso

indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre o serviço da dívida.

Trata-se assim de dupla garantia, tanto para os credores cujos juros devidos não serão objetos de emendas durante a aprovação do projeto de lei orçamentária como garante que os juros da dívida serão pagos. Caso não o fossem haveria aumento considerável no montante total da dívida.

Sendo assim, tal norma visa a limitar os gastos públicos e garantir os recursos destinados ao pagamento da dívida, uma vez que inexistindo tal vedação os recursos destinados à dívida poderiam ser empregados em outra despesa pública.

5.1.1.2 A Regra de Ouro – Art. 167, III CF

A Regra de Ouro está expressa na Constituição Federal em seu art. 167, III, proibindo a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, com exceção das autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A Lei Geral do Orçamento, Lei 4.320/1964, difere as despesas públicas em duas grandes categorias econômicas: as Despesas Correntes e as Despesas de Capital.

O Objetivo da Regra de Ouro é evitar que o pagamento de despesas correntes, àquelas relativas ao custeio da máquina pública, encargos com pessoal, compra de bens de consumo, serviços e juros da dívida, sejam financiados a partir da emissão ou contratação de novo endividamento.

Sérgio Assoni Filho (2007, pág. 86) entende que “a partir da leitura do art. 167, III da Constituição fica claro o objetivo do constituinte de direcionar as operações de crédito a investimentos duradouros, e não as despesas correntes.” Financiar a atividade governamental através da emissão de nova dívida seria sinal claro e evidente de descontrole das finanças públicas.

Desta forma, a dívida deve ser contratada apenas para a realização de despesa de capital, definidas no art. 12 da Lei 4.320/1964 como as realizadas com investimentos, inversões financeiras e transferência de capital. Nas palavras de Eugênio Rosa de Araújo (2013, pág. 280):

“[...], as despesas de capital traduzem os gastos cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos, das inversões financeiras e que constituirão, em última análise,

incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou por meio de manutenção patrimonial.

5.1.1.3 Limites relativos à realização de despesas

Ao longo do texto constitucional estão espalhadas várias normas que limitam à realização de despesas e, por conseguinte, a assunção de novas dívidas.

Nesse sentido, temos o art. 29, VII da CF que limita os gastos com a remuneração de Vereadores a 5% das receitas dos municípios. O art. 29-A, incluído pela EC nº 25 de 2000 limita ainda o total de despesas dos Poderes Legislativos Municipais, incluídos os gastos com os subsídios dos Vereadores e excluindo os gastos com os inativos, em faixas que variam de acordo com a população dos municípios:

Tabela 5 – Porcentagem para gastos com a remuneração de Vereadores e população do Município

Porcentagem sobre receita tributária e as transferências tributárias	População do Município
7	Até 100.000
6	100.000-300.000
5	300.001-500.000
4,5	500.001-3.000.000
4	3.000.001-8.000.000
3,5	+8.000.000

Ainda sobre limites de gastos, o art. 169 da CF prevê que Lei Complementar estabelecerá os limites de despesa com o pessoal ativo e inativo da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Essa regulação só veio a ocorrer com a Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto isso, ficaram os percentuais regulados pelo art. 38 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo fixado em 65% das respectivas receitas correntes. Em 2000, com a LRF os percentuais ficaram assim estabelecidos, de acordo com o art. 19, I a III: União, 50%; Estados e Municípios, 60%.

O art. 167, II veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

E o art. 195, §5º, proíbe que benefícios ou serviços da Seguridade Social sejam criados, majorados ou estendidos sem a correspondente fonte de custeio.

5.1.1.4 Assunção de dívida e despesas em decorrência da criação de novo Estado – Art. 234, CF

O art. 234 da Carta Magna veda que a União assuma, direta ou indiretamente, em decorrência da criação de novo Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortização da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

Alexandre Moraes ensina:

“Logicamente essa norma aplica-se às hipóteses previstas no art. 18, §3º, da Constituição Federal de criação de novos Estados, seja porque se incorporam entre si (Fusão), seja porque se subdividiram (Cisão), ou, ainda, porque se desmembraram para se anexarem (Desmembramento-anexação) ou para formarem novos Estados (desmembramento-formação).

“A única hipótese não tratada no art. 234 corresponde à transferência de um Território Federal em Estado (CF, art. 18, §2º), pois, nesse caso, a norma constitucional aplicável é a do inciso IX do art. 235.”

Sendo assim, a criação de novos Estados que antes eram Territórios Federais, não se aplica a vedação do art. 234, sendo a União responsável em assumir suas dívidas e despesas nas condições e períodos definidos pelo art. 235, IX da CF.

5.1.2 A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

O art. 163, II e III da CF estabelece que Lei Complementar disporá sobre: “dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público e sobre as concessões de garantias pelas entidades públicas.”

Nos dizeres de Ives Gandra Martins (2001, pág 168):

“A Lei Complementar 101/2000 vem, exatamente, explicitar em nível inferior, a intenção constituinte de produzir orçamentos equilibrados, estando na essência do modelo adotado exigir responsabilidade maior das Administrações Públicas, que devem estar destinadas a servir à nação e à sociedade, e não a servir apenas aos interesses da burocracia ou as ambições políticas dos detentores do Poder.”

Nesse sentido, a LRF estabelece através de vários mecanismos, que abrangem proibições aos agentes públicos e estímulo às formas de controle institucional e social, a LRF pretender atingir uma situação de equilíbrio, pela qual a atuação estatal não conduza à realização de despesas em montante superior à receita e à capacidade de endividamento.

Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além (2000, pág. 210) identificam três restrições básicas a um hipotético endividamento público ilimitado:

“A primeira é o mercado, uma vez que a ampliação da dívida conduz, no caso limite, ao esgotamento das fontes disponíveis de financiamento. A segunda restrição é a inflação de moeda como forma de financiamento da dívida pública. A terceira tem caráter institucional, uma vez que sociedades mais desenvolvidas tendem a exigir políticas fiscais mais rígidas – as quais, gerando maior confiabilidade das estruturas governamentais, permitem até mesmo uma ampliação (segura e sustentável) do endividamento público.”

Já em seu art. 4º, §1º, a LRF estabelece que o Anexo de Metas Fiscais, documento já citado em momento anterior, deverá integrar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária, no qual será estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e aos dois seguintes.

O art. 17, §1º estabelece que os atos que criarem ou aumentarem despesas obrigatórias de caráter continuado (aquelas derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios) deverão ser instruídos com a estimativa de impacto financeiro-orçamentário no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Norma importante para o planejamento fiscal, evitando que novos gastos sejam inseridos no orçamento sem que saiba seu impacto nas contas públicas além de indicar previamente as fontes para o custeio das despesas de caráter continuado.

Ainda relacionado ao planejamento fiscal, temos o art. 24 que vem estabelecer que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, além das exigências citadas do art. 17.

O art. 30 da LRF dá um ultimato ao Presidente da República pelo qual este deverá submeter ao Senado Federal proposta com os limites globais para o montante das dívidas consolidadas da União, dos Estados e Municípios (inciso I), cumprindo aquilo que já estabelecia a Constituição Federal no art. 52, VI e não havia ainda sido legislado. Bem

como encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal (inciso II). O inciso I foi regulamentado através da Resolução do Senado Federal 40/2001, sobre a qual falaremos mais adiante, contudo os limites para o montante da dívida pública federal ainda carecem de regulamentação.

No art. 31 são previstas regras para a recondução ao limite da dívida consolidada de um ente da Federação. Caso seja ultrapassado seu limite ao final de um quadrimestre, esta deverá ser reduzida até o final de três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Implica ainda sanções aos entes enquanto estiverem acima do limite, tais como: a) proibição de realizar operações de crédito interna e externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento da dívida; e b) deverá obter resultado primário necessário à recondução ao limite da dívida, promovendo inclusive, a limitação de empenho que prescreve o art. 9º. E ainda, vencido o prazo para retorno ao limite da dívida, o ente ficará impedido de receber transferência voluntária da União ou do Estado (§2º).

Sob a limitação do empenho a que se refere o art. 9º, assim se aplica:

“Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Desta feita, os Poderes e o Ministério Público ficam responsabilizados por garantir e efetivar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal que foram estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, devendo para isso limitar os empenhos que seriam realizados.

A LRF contém dispositivo que impõe limites à dívida flutuante, conceituada anteriormente, com a finalidade de impedir a conhecida herança fiscal, que consiste na transferência de dívidas com fornecedores de obras, bens e serviços, chamados restos a pagar entre mandatos eletivos. O Art. 42 veda a contratação, nos dois últimos quadrimestres do mandato, de obrigação que não possa ser cumprida integralmente dentro desse mandato ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa, sendo este, portanto, o limite da contratação de restos a pagar. Incurrerá sobre o administrador que assim o fizer as sanções criminais previstas na Lei 10.028/2000, que

alterou o Código Penal, incluindo o art. 359-B e 359-C, no Capítulo dos Crimes contra as Finanças Públicas.

A LRF institui ainda instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla publicação, como por exemplo: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e o Relatório de Gestão Fiscal.

Buscando dar maior transparência à execução fiscal o art. 9º da LC 101/2000 prevê ainda a realização de Audiências Públicas que deverão ter as seguintes características:

- 1) De Metas Fiscais: Realizadas para a avaliação do cumprimento das metas fiscais, de periodicidade quadrimestral, realizada pelo Ministro da Fazenda ou Secretário do Tesouro Nacional, ou equivalente nos Estados, DF e Municípios e apresentado para a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, e equivalente nos demais entes.
- 2) De Metas monetárias, creditícias e cambiais: Realizadas para a avaliação do cumprimento dos objetivos e das metas das políticas monetária, creditícia e cambial (evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e resultados demonstrados no balanço), de periodicidade semestral, apresentada pelo Presidente do Banco Central às Comissões Temáticas do Congresso Nacional.

Constituem-se, assim, de importantes instrumentos de fiscalização e de prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo

5.1.3 O Senado Federal e as normas de limite do endividamento

O art. 52, VI da Constituição Federal determina que compete privativamente ao Senado Federal, por proposta do Presidente da República, fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, devendo ainda: 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 (VII); dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (VIII); e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (IX).

Chegou-se ao ano 2000 e o Presidente da República não havia ainda proposto os limites a que se refere o inciso VI nem o próprio Senado havia estabelecido os limites a que se referem os incisos VII a IX. A LRF adveio ao ordenamento jurídico pátrio e tais limitações se tornaram de fato essenciais para se dar prosseguimento às reformas já iniciadas e a garantir que as práticas de responsabilidade fiscais se implementassem através de uma norma positiva que limitasse o endividamento dos entes federativos.

Nesse sentido, o Senado Federal veio a aprovar três resoluções que cumpriram com esse objetivo: A RSF 40/2000, 43/2001 e 48/2007.

5.1.3.1 Limite para a dívida fundada ou consolidada líquida

A Resolução nº40/2000 do Senado Federal estabeleceu somente para os Estados, o DF e Municípios os limites para a dívida fundada, já conceituada anteriormente. Para os Estados o limite ficou em 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida, ou seja, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios (art. 2º, I) e nos Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação financeira.

Já para os municípios esse limite ficou em 1,2 vezes o valor da Receita Corrente Líquida.

Estabeleceu-se ainda o prazo de 15 exercícios financeiros, período de 2002-2017 para que os entes subnacionais se adaptassem aos novos limites, de tal forma que fosse reduzido a proporção mínima de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro.

Infelizmente, nessa oportunidade o Senado Federal não aprovou os limites da dívida pública da União, que continuam até hoje sem ser definidos. Outro problema que cita Andrade (2012, pág. 130) é que a Ementa da Resolução cita que a mesma:

“Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.” (grifo nosso)

Contudo a limitação expressa do art. 3º somente se refere à dívida consolidada, ficando silente acerca dos limites da dívida mobiliária. Seijas Andrade (2012, pág 130) propõe esta solução:

“Embora a ementa faça referência à dívida mobiliária (i.e., aquela representada por títulos) e ao inciso IX do art. 52 da Constituição, não há no corpo da Resolução, o estabelecimento de limites específicos à dívida mobiliária, dando margem à interpretação de que o limite da dívida mobiliária estaria englobado nos limites fixados para a dívida consolidada.

“A nosso ver, essa não é a melhor interpretação a ser dada à questão, pois a LRF, que é competente para dispor sobre o tema, por força do previsto no art. 163, II e IV da Constituição separa a dívida consolidada da dívida mobiliária, nos incisos I e II do art. 29. Além disso, os incisos VI e IX do art. 52 da Constituição estabelecem a competência do Senado Federal para fixar limites globais para, de um lado, a dívida consolidada (inciso VI) e, de outro lado, a dívida mobiliária (inciso IX), deixando claro que a dívida pública representada pela emissão de títulos terá limites específicos e distintos da dívida contraída por outros instrumentos contratuais.”

Concordamos em parte com essa interpretação. Embora fique claro que o Senado Federal deveria estabelecer limites claros para a dívida mobiliária, devemos entendê-la como componente da dívida consolidada, de tal forma que seu volume total estaria limitada aos limites previstos para a dívida consolidada.

5.1.3.2 Limites para as operações de crédito

O Art. 30, I da LRF determina que o Senado Federal regulamente os limites para as operações de crédito. Sendo assim a RSF 43/2001 e 48/2007 vieram estabelecer estes limites, que ficaram assim estabelecidos:

- 1) Em relação a Operações de Crédito: para a União, 60% da Receita Corrente Líquida por ano fiscal; já para os Estados, DF e Municípios, 16% da RCL para contratações de operações de crédito por ano e 11,5% da RCL para serviço por ano;
- 2) Em relação a operações de crédito por antecipação de receita: para a União, esse limite permanece ainda não regulamentado; para os Estados, DF e Municípios, o saldo devedor não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

Ainda sobre as operações de crédito, o Art. 15 da RSF 43/2001 veda a contratação de operações de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo

Andrade (2012, pág. 131-132) levanta operações de crédito que ficam excluídas desses limites: a) contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão

fiscal, financeira e patrimonial no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; b) contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – Reluz, estabelecida com base na Lei 9.991/2000; c) contratadas diretamente com o BNDES ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução 2.827, de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e suas alterações; e d) destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN.

Essas exceções permitem que o Governo continue atuando em ações estratégicas que de outra maneira seriam prejudicadas pela observância estrita dos limites estabelecidos.

5.1.3.3 Limites para a concessão de garantias

De acordo com a RSF 43/2001, para concessão de novas garantias há necessidade de observar o limite de 22% da RCL do ente da Federação para o saldo global das garantias concedidas, sendo consideradas nulas as garantias concedidas acima dos limites fixados.

5.2 Controle Administrativo

5.2.1 Autorização do Senado para operações externas de crédito

O art. 52 da CF estabelece que cabe ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Neste sentido Regis Oliveira (2013, pág. 755):

“Ressalte-se que apenas as operações externas é que necessitam de autorização. No entanto, como sabe ao Senado verificar se as condições para o endividamento estão presentes, significa que o Senado deva manifestar-se sobre o nível de endividamento, o que, por consequência, impõe-se a sua participação”.

5.2.2 Intervenção federal e estadual em caso de inadimplemento da dívida consolidada

Outra prática de controle administrativo é aquela prevista no art. 35, I da CF pela qual os Estados intervirão em seus Municípios e a União nos Municípios localizados em

Territórios Federais quando deixarem de pagar, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.

Trata-se, pois, de mecanismo excepcional que somente se justifica em ser utilizado dada a possibilidade do inadimplemento gerar certa instabilidade institucional.

5.3 Atuação dos Órgãos de Controle Externo

O art. 70 da CF assim diz: “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] será exercida pelo Congresso Nacional mediante o controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos poderes.” Araújo (2012, pág. 322) assim define as formas de controle que interessam ao trabalho:

“O **controle contábil** se revela naquele realizado nas contas oficiais de acordo com as regras de contabilidade pública.

“A modalidade de **fiscalização financeira** se direciona para as questões relacionadas com a moeda, o crédito, o endividamento e quantias ingressadas.” (grifo nosso)

Em seu art. 71, a Constituição estabelece que o controle externo fica a cargo do Congresso Nacional, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Nos dizeres de Torres (2012, pág. 206):

“[...] o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, a quem incumbe o exame inicial e o parecer prévio e não-vinculante sobre as contas da administração. O Tribunal de Contas é o braço, a *‘longa manus’* do Congresso Nacional”.

O TCU possui mandato constitucional e legal, através da Lei 8.443/1992, para realizar a auditoria na gestão da Dívida Pública Federal. (Essas auditorias podem ser tanto de conformidade, que buscam comparações com normas e regulamentos) quanto operacionais (que visam a avaliar a eficiência e a eficácia, bem como a consecução de metas pelos gestores da dívida pública). O TCU age no nível federal e toda sua competência é extensível também aos tribunais de contas dos Estados e Municípios no tocante à gestão das dívidas públicas estaduais e municipais.

CONCLUSÃO

Do estudo realizado no presente trabalho, percebe-se que o Brasil tem evoluído bastante no tocante aos mecanismos de controle da dívida. Nos últimos 15 anos várias medidas foram implementadas de forma a garantir uma gestão mais profissional da dívida, estabelecendo limites, metas, relatórios e consequências para aqueles que as descumprem.

Desde o processo orçamentário que inclui o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, e a Lei Orçamentária Anual, passando pelo estabelecimento de limites às dívidas consolidada, flutuante, as operações de crédito e a concessões de garantia, e finalmente à atuação dos Órgãos de Controle Externo, auxiliares do Congresso na fiscalização financeira e orçamentária, há constante preocupação em garantir que a dívida se mantenha sob controle e sirva de instrumento de desenvolvimento econômico e impedir os erros do passado em que ao fugir do controle o endividamento acabou por se tornar fonte de recessão, desemprego e hiperinflação.

Segundo Giambiagi e Além (2000, pág. 211):

“no limite, em algum momento, ou a) o governo se ajusta e aumenta os impostos e/ou reduz os gastos, de modo a poder conter o crescimento da dívida ou, b) alternativamente, o processo conduz a alguma forma de moratória da dívida pública”.

Sendo assim, a manutenção do equilíbrio das contas públicas e a prevenção de ações governamentais deficitárias são indispensáveis para o controle do endividamento público e representam pressupostos para o desenvolvimento.

Da análise feita, dos sistemas de controle e limites da dívida na Legislação brasileira perceberam-se grandes avanços e práticas que indicam que o Brasil tem adquirido alto grau de transparência fiscal, aliado a importantes avanços na administração de suas finanças, reconhecidos pelo FMI (IMF, 2001).

Contudo percebemos que alguns pontos restam ainda não regulamentados e que podem vir a comprometer todas as conquistas já efetuadas. Acreditamos ser necessário o estabelecimento de limites para a dívida pública consolidada da União, assim como já realizado para os Estados, DF e Municípios, e os limites para a dívida mobiliária da União, a ser estabelecida pelo Congresso Nacional, art. 48, XIV da CF e dos Estados, DF e Municípios competência do Senado, art. 52, IX da Carta Magna.

Acreditamos assim que o estabelecimento de limites responsáveis nos pontos levantados que ainda não foram regulamentados seria a peça final que falta para que a complicada engrenagem do endividamento público possa continuar funcionando de maneira a atender as necessidades do Governo e da população, mantendo-a sempre sob controle.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS:

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: RT, 1973.

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **Direito Econômico & Financeiro** – 3ª ed. rev. e atual. – Niterói, RJ: Impetus, 2013.

ARAÚJO, Francisco Régis Frota. **Direito Constitucional Econômico e Tributário**. Fortaleza: ABC Editora, 2007.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porta Alegre: Núria Fabris Ed., 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 40 de 2001.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 43 de 2001.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 48 de 2007.

BRASIL. Lei 12.593 de 2012 (Plano Plurianual 2012-2015)

BRASIL. Lei 12.798 de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentária 2014)

BRASIL. Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual 2014)

GAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 2ª ed., Rio de Janeiro, Campus, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social** 5. ed. São Paulo:Atlas, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 22ª ed., - São Paulo: Atlas, 2013.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Brazil: **Report of Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module**. IMF Country Report, n.01/217, dec. 2001.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. 7ª ed., ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 8ª ed., 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro** – 5ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROCHA, Valdir, de Oliveira (Coord.); MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEREIRA, César A. Guimarães (et. al.) **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética 2001.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (Organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 502p.

SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional Positivo** . 23 ed. São Paulo: Editio Malheiros, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário** – 19ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

MEIOS ELETRÔNICOS:

Anexo	IV	Metas	Fiscais
.http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/LDO_2014/Anexo_IV_1.pdf. Acesso em 15 Out 2014.			

Anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/LDO_2014/Anexo_V.pdf. Acesso em 16 de outubro de 2014.

A dívida em grandes números. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/a-divida-em-grandes-numeros>. Acesso em: 20 de outubro de 2014, às 19:30.

RELATÓRIO MENSAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-mensal-da-divida>. Acesso em 21 Set 2014.