

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARCOS AURÉLIO PEREIRA VALADÃO

MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: Marcos Aurélio Pereira Valadão, Maria Lírida Calou De Araújo e Mendonça, Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-169-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Foi uma excelente e gratificante experiência acadêmica presenciarmos, enquanto coordenadores do GT, a apresentação dos trabalhos que compõe o presente volume, no Grupo I de Direito Tributário e Financeiro, no âmbito do XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF, sob o tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Foram apresentados 24 artigos científicos, que podemos agrupar em duas áreas mais distintas (embora possa haver alguma sobreposição temática) relativamente ao Direito Financeiro e ao Direito Tributário, e mais especificamente em relação ao Direito Tributário, podemos distinguir três subáreas (também com alguma sobreposição): Normas Gerais, Normas Tributárias Específicas (relacionadas a tributos considerados individualmente) e Princípios Tributários, como segue:

Direito Tributário

Normas Gerais

(Im)Possibilidade do Protesto da Certidão de Dívida Ativa

A Legitimidade Política da Execução Fiscal na Justiça Federal

A Responsabilidade Tributária dos Sócios em Virtude da Dissolução Irregular da Pessoa Jurídica de Direito Privado: Uma Análise Crítica da Divergência Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça

Desafios Contemporâneos para a Prática da Transação Tributária: Da Discrecionabilidade Compartilhada e da Cooperação do Contribuinte. Caminho para a Eficiência da Atividade Tributária

Normas Tributárias Específicas

Ainda a Definição do Local de Ocorrência do Fato Gerador do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

Do Conceito de Insumos para Fins de Não-Cumulatividade da Contribuição ao PIS/COFINS: Uma Abordagem Teórica e Jurisprudencial

Dupla Tributação Internacional na incidência do Imposto sobre a Renda nos Países-Membro do Mercosul.

IPI Ecológico: Um Instrumento Tributário Eficaz em busca da Sustentabilidade

Isenção Do Imposto de Renda Sobre Lucros e Dividendos: Críticas ao Sistema Tributário Constitucional e à Tributação sobre a Renda No Brasil.

O Critério Temporal de Incidência Tributária do Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD

Princípios Tributários

Aspectos Gerais de Justiça Tributária: Liberdade, Liberalismo e Positivismo

Desigualdade Tributária no Brasil: a Imperfeita Aplicação do Princípio Constitucional da Capacidade Contributiva

Extrafiscalidade e Proteção Ambiental no Novo Código Florestal

Extrafiscalidade Tributária: A Lei de Informática Como Instrumento do Desenvolvimento Nacional.

Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar: Uma Análise à Luz do Princípio da Proporcionalidade

Os Direitos Fundamentais do Contribuinte como Limites à Aplicação das Sanções Tributárias

Direito Financeiro

A proibição de gasto público regressivo e os Direitos Fundamentais

A utilização do ICMS- Verde ou Ecológico como eixo fundamental da política ambiental do Município de Nova Iguaçu/RJ

A Vinculação dos Recursos Transferidos por Força De Decisão Judicial a Fundos Especiais Extintos: O Caso dos Precatórios do Fundef

Concessão de Incentivos Fiscais pela União e os reflexos nos valores repassados ao Fundo de Participação dos Municípios

Considerações Sobre a Repartição da CFEM sob a Ótica dos Direitos Fundamentais Socioeconômicos no Estado do Pará e Notas sobre Projeto do Novo Código da Mineração

Dívida Pública: O Fenômeno que atrasa o Brasil

Eficiência, Igualdade E Solidariedade no Federalismo Fiscal Brasileiro.

Nova Matriz Macroeconômica como terceiro ciclo do Nacional-estatismo: concepção, condução e consequências do eclipse político-administrativo brasileiro.

Observe-se que há trabalhos que tratam de temas locais, mas cujas conclusões podem ser extrapoladas, indutivamente, a outras localidades e a outros estados, como é o caso das pesquisas levadas a efeito nos trabalhos “A utilização do ICMS - Verde ou Ecológico como eixo fundamental da política ambiental do Município de Nova Iguaçu/RJ” e “Considerações Sobre a Repartição da CFEM sob a Ótica dos Direitos Fundamentais Socioeconômicos no Estado do Pará e Notas sobre Projeto do Novo Código da Mineração”. Por outro lado há aqueles que tiveram por objeto de pesquisa aspectos principiológicos de caráter naturalmente abrangente, como o caso, por exemplo, dos artigos: “Aspectos Gerais de Justiça Tributária: Liberdade, Liberalismo e Positivismo” e “Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar: Uma Análise à Luz do Princípio da Proporcionalidade.”

Relevante notar a pluralidade nas matérias tratadas nos trabalhos e que ,embora todas sejam ligadas a temas atuais demandando soluções. Há preocupações de cunho principiológico /teórico, bem assim de cunho prático, ligadas à eficiência da arrecadação tributária, de forma que possa fazer face às necessidades financeiras do estado, sejam aquelas relacionadas ao cumprimento do papel estatal no que diz respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, sejam aquelas vinculadas à necessidade da manutenção do equilíbrio orçamentário.

Por fim, destaque-se que todos os trabalhos que compõe o presente volume merecem ser lidos, considerando a excelência e a atualidade dos temas verificados, pelo que desejamos uma boa leitura a todos.

Marcos Aurélio Pereira Valadão

Raymundo Juliano Feitosa

Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça

DÍVIDA PÚBLICA: O FENÔMENO QUE ATRASA O BRASIL
PUBLIC DEBT : THE PHENOMENON THAT PARALYZES THE BRAZIL

Gustavo Silva Calçado
Laira Correia De Andrade

Resumo

Pretende-se convidar o leitor a refletir sobre a imprescindibilidade da derrubada do veto presidencial que impede a auditoria das contas públicas neste país. A previsão desta auditoria está projeto do Plano Plurianual 2016/2019. Hoje, o Estado canaliza quase a metade dos recursos para pagar juros de uma dívida que se perdeu no tempo e no espaço. Fundado em juros flutuantes, os contratos permitem aos credores bancários majorá-los de acordo com sua vontade, obrigando, grande parte do povo brasileiro manter-se subserviente ao compromisso contratual, enquanto os serviços públicos são desqualificados.

Palavras-chave: Dívida pública, Auditoria das contas públicas, Endividamento

Abstract/Resumen/Résumé

It is intended to invite the reader to reflect on the indispensability of the overthrow of the presidential veto that prevents the audit of public accounts in this country. The forecast of this audit project is Multiyear Plan 2016/2019. Today, the state almost half of the channel resources to pay interest on a debt that was lost in time and space. Founded in floating interest rates, the contracts allow bank creditors up them according to his will, forcing much of the Brazilian people to remain subservient to the contractual commitment, while public services are disqualified.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public debt, Audit of public accounts, Indebtedness

1. INTRODUÇÃO

Pensemos em uma dívida de aproximadamente três trilhões de reais. Não é difícil perceber que se trata de uma dívida de longo tempo. Também não é complicado notar que o valor original devido se perdeu, sobretudo, quando as taxas de juros contratuais são flutuantes, isto é, inicialmente o contrato de crédito poderá possuir uma taxa de juros de 9% a.a; e, durante a execução do mesmo o valor salta para 20% a.a..

Esta dívida é do Brasil cujos credores são os bancos internacionais, fornecedores de crédito e diretamente interessados na manutenção deste sistema cruel, onde poucos, poucos mesmo, constroem patrimônios inimagináveis; e muitos, muitos mesmo, servem ou trabalham, alguns morrem, para sustentar aparelhar esta desigualdade.

Somado à isso, o papel das mídias, que poderiam estimular a participação social a refletir quanto a esse cenário que o influencia diretamente; e ademais, é imprescindível que haja, pelos gestores do país, coragem para iniciar uma luta e planejar do Brasil para o crescimento.

O presente artigo preocupou-se em atingir leitores curiosos pelo Direito Financeiro, especialmente aqueles que se indignam com o estágio econômico vivido no país. Em um primeiro momento, o trabalho pontua os principais pilares da atividade financeira do Estado, trata de questões principiológicas e conceituais, como receita, despesa. Dessa forma, acredita-se situar o leitor e preparando-o para o tema principal que será abordado posteriormente. Nesse, buscará demonstrar os dados sobre a dívida pública brasileira, baseando-se no excelente trabalho desenvolvido por uma associação, sem fins lucrativos, chamada Auditoria Cidadã da Dívida, bem como visará problematiza-los e somar com a campanha de derrubada do veto presidencial que impediu, dentro do plano plurianual de 2016/2019, a auditoria das contas. Por fim, notas conclusivas.

2. ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

A era do Estado Social inaugura um período em que se nota um esforço do Estado em atender as necessidades públicas, de tal sorte que o gestor deve interpretar as mazelas sociais, aplicar inteligentemente as receitas sem se esquivar daquilo estabelecido na Constituição e nas leis deste país.

As normas brasileiras bem que tentam apontar quais seriam as necessidades públicas. Uma passada de olhos no artigo 21 da Constituição Federal, identificamos as atribuições ou competências conferidas à União curadora de alguns valores, como assegurar a defesa nacional, administrar as reservas cambiais, fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e outras. Dissemos, bem que tentam; pois, a história política nacional nos aponta que tais interesses flutuam ao prazer do gestor, por vezes motivados por caráter pessoal, outras a motivação é de fato coletiva. O fato é que a autoridade pública define o plano de gestão valendo-se das normas para atingir suas finalidades, pessoais ou não, repito.

De igual monta, a Constituição atribui competências às demais unidades federadas, a saber, municípios, estados-membros e Distrito Federal para sua autogestão conferindo-lhes, assim como à União, autonomia para tanto. É desta forma que nosso Estado se organiza estruturalmente, distribuindo competências, por vezes comuns a ambos os entes federados, por vezes exercida em caráter exclusivo e privativo.

Por óbvio, a administração pública neste país deve ater-se a princípios, em especial o Princípio da Legalidade, sobre o qual não confere ao gestor a autonomia da vontade, isto é, a autoridade pública age fundada naquilo que a lei autoriza, jamais à margem dela. É nesse contexto que a atividade financeira do Estado deve ser planejada e executada, ou seja, sempre com os olhos voltados à legalidade.

Autores se debruçam ao definir a atividade financeira do Estado. Kiyoshi Harada argumenta:

Para o desenvolvimento dessas atividades estatais, antigamente, o Estado valia-se de requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho de funções públicas e do apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra, o Estado moderno, substituiu, acertadamente, esses processos pelo regime da despesa pública, que consiste no pagamento em dinheiro dos bens e serviços necessários à realização do bem comum. Daí a atividade financeira do Estado que visa à busca do dinheiro e sua aplicação para a consecução das

necessidades públicas primárias, que são aquelas de interesse geral, satisfeitas exclusivamente pelo processo do serviço público”. (HARADA, 2010, p. 4)

No trabalho posto acima, não é difícil identificar alguns pilares que sustentam toda atividade do Estado brasileiro: receitas e despesas públicas. Não se fala em atividade de atividade financeira estatal sem a observância destes fundamentos.

2.1. Receitas Públicas

Lembra Regis Fernandes de Oliveira que antigamente o patrimônio público era formado de terras e da transferência de riquezas da área recém-conquistada em guerras (OLIVEIRA, 2010, p. 117), atualmente o Estado precisa de dinheiro. As receitas são as fontes de entrada de dinheiro aos cofres públicos, capitaneadas especialmente pela tributação, que representa a principal fonte, seguida da venda de bens e serviços e da produção da própria moeda, metálico ou de papel (BALEEIRO, 1984, p. 115).

Harisson Leite lembra Aliomar Baleeiro, para quem, lança de um conceito que incorpora uma condicionante. Receitas públicas para o último autor é a entrada que, integrando-se ao patrimônio sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. (LEITE, 2014, p. 136). Receitas e ingresso não se confundem. Esta se refere a todas as entradas; aquela, apenas os ingressos que não geram lançamento passivo.

As receitas são classificadas para melhor compreendê-las.

Segundo o *critério de periodicidade*, as receitas podem ser ordinárias e extraordinárias. As primeiras são aquelas que ingressam com regularidade aos cofres do Estado, podem ser entendidas igualmente por aquelas já estimadas pelos gestores, são habituais. Doutra sorte, as extraordinárias são aquelas cuja finalidade é atender um cenário excepcional, motivado por uma instabilidade passageira ou temporária. Nas hipóteses de calamidade pública ou guerra externa ou sua iminência o Estado poderá instituir o empréstimo compulsório (art. 148, II, CF). Os impostos extraordinários (art. 154, II, CF) poder aparecer como alternativa para arrear dinheiro para sanar gastos não planejados.

Outra classificação é *quanto à origem*. Dividem-se em originária e derivada.

A primeira espécie decorre das receitas que proveem das atividades prestadas diretamente pelo Estado, por exemplo, leilões de bens públicos. São chamadas também por receitas não tributárias.

Uma subclassificação bastante utilizada é a fundada no estudo de Kiyoshi Harada, do qual se observam as receitas originárias segundo as fontes: Receitas patrimoniais e Receitas industriais, comerciais e de serviço.

Segundo esse autor, as receitas patrimoniais são geradas pela exploração do patrimônio do Estado. O patrimônio do Estado compõe-se de patrimônio imobiliário e mobiliário (HARADA, 2010). Visualiza-se a receita originária patrimonial imobiliária aquela que proveniente de pagamento pela utilização de espaço público pelo particular como bancas de jornal e revista. Já a mobiliária, traduz-se, segundo o autor, nos representativos de crédito e de ações que representam parte do capital de empresas. Esses valores mobiliários rendem juros e dividendos. Representam parcelas significantes no conjunto de rendas do Estado (HARADA, 2010).

As Receitas industriais, comerciais e de serviço, segundo Harada, são as geradas pelo Estado no exercício da atividade empresarial. Esse tipo de atividade estatal é excepcional.

O Estado é motivado por razões diversas: impotência do setor privado no desenvolvimento de determinada atividade econômica, em virtude de vulto investimento necessário; desinteresse do particular em aplicar seu capital em setores de retorno demorado; imperativos de segurança nacional; enfim, o crescente intervencionismo estatal conduziu o Poder Público a posicionar-se como gestor de empresas industriais e comerciais, ora assumindo feição concorrencial, ora assumindo feição monopolística. (HARADA, 2010)

A segunda espécie deriva da atividade invasiva patrimonial em desfavor dos contribuintes, chamada também de Receitas Tributárias, fruto da arrecadação de impostos, taxas, empréstimos compulsórios, além das contribuições de melhoria e previdenciárias.

A forma federativa brasileira importa conferir competências e atribuições aos entes da federação, sobretudo, a capacidade de criar e cobrar tributos.

Capacidade é a aptidão para figurar no polo ativo da relação tributária. Distingue-se de competência, porque esta é a aptidão para instituir ou criar o tributo. A capacidade é mera perspectiva de figurar no polo ativo da relação jurídico-tributária, exigindo o pagamento do tributo. (OLIVEIRA, 2010)

A ânsia tributária do Estado deve, por obvio, pautar-se em princípios que funcional como limites: legalidade tributária, anterioridade tributária, capacidade contributiva, não confisco. Em que pese o tema relacionado aos princípios tributários seja deveras importante, não nos ocuparemos dele nesse estudo.

Portanto, as receitas tributárias serão aferidas de acordo com a competência da unidade da Federação dada pela Constituição. O artigo 153 e 154 tratam da competência federal para criar e cobrar tributos. De igual forma, o artigo 155 trata da competência dos estados-membros e Distrito Federal e, por fim, o artigo 156, relaciona-se aos municípios.

Aparentemente pueril, aludida classificação tem importância extrema quando está em debate a competência para fiscalizar os recursos pertencentes a cada ente. É dizer, como receita dos Estados é composta por valores repassados pela União e por valores arrecadados pelos Estados, dando-se o mesmo com o distrito federal e com os municípios, levantou-se questão no sentido de saber quem seria o ente competente para fiscalizar e apurar eventuais irregularidades nos recursos, por exemplo, repassados pela União, mas incorporados ao patrimônio dos municípios. Assim, indaga-se se seria, no caso, o Tribunal de Contas da União, e os demais órgãos federais, como a Polícia Federal e a Procuradoria Geral da República, ou o Tribunal de Contas do Estado, Polícia Civil e Ministério Público Estadual. (OLIVEIRA, 2010)

Em que pese a importância da conceituação desses elementos, imprescinde observar que no país, em 2014, ingressou aos cofres públicos quase 5 trilhões de reais segundo *site* do Tesouro Nacional¹.

2.2. Despesas Públicas

O Brasil gasta muito e desnecessariamente. Falta de gestão, de diálogo, legalismo exagerado, estrutura administrativa complexa, inchada, inoperante e a imoralidade de alguns agentes do Estado contribuem para a perpetuação da má utilização do dinheiro público.

As despesas do Estado suscitam destacadas discussões. Como a finalidade dos gastos públicos é atender o interesse do povo e garantir os direitos da coletividade, grandes limites normativos são impostos ao gestor do dinheiro; em um segmento mais prático que normativo,

¹ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/472289/2014+01+CONS.pdf>, pesquisado em 04/03/2016.

o tema é motivo de dissenso quando não há recursos para assegurar o cumprimento dos direitos.

Conceitualmente, despesas públicas são os gastos que o Estado possui para manutenção, para investimentos, para continuidade dos serviços públicos em geral. Segue nesta linha a maioria da doutrina com pouquíssimas variações. Os autores buscam o conceito de Balleiro como referência: aplicação de certa quantidade, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo. (BALLEIRO, 2004, p. 65)

O critério da *periodicidade*, também usado às receitas, é observado às despesas públicas. As *ordinárias* são aqueles gastos resistidos pelos recursos ordinários, isto é, os gastos ordinários devem sustentar-se com recursos que possam renovar-se a cada orçamento. As *extraordinárias*, por sua vez, fundam-se nos recursos alocados para situações temporárias e excepcionais, servem para atender situações momentâneas e esporádicas. (OLIVEIRA, 2010, p. 277)

Outro critério encontra-se na *lei 4.320/64*. Tratam-se das *despesas de capital* e as *correntes*. Essas relacionadas ao custo com pessoal, inativos, pensionistas, programas governamentais e em especial, para o pagamento dos juros da dívida pública. Aquelas decorrem de investimentos, como aumento de capital em empresas, concessão de empréstimos e pesquisa científica.

3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA

A Constituição Federal exerce um papel garantidor em limitar patamares aos gastos públicos.

O artigo 212 estabelece o dever da União aplicar nunca menos de 18% e os Estados, Municípios e Distrito Federal, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção de desenvolvimento do ensino. Além dos gastos relacionados à educação, é dado à saúde pública o artigo 198, §2º, que estabelece à União um limite mínimo de gastos de 15% da receita corrente líquida e aos estados-membros, Distrito Federal e municípios uma destinação obrigatória de impostos.

O papel da fiscalização dos recursos do Estado fica a cargo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) por meio da qual as ações do gestor público devem estar pautadas, sobretudo como o dinheiro deverá ser gasto. Esta lei ensejou, desde a sua vigência, uma maior atenção por parte dos gestores e da sociedade.

O artigo 15 da lei inaugura o capítulo que trata sobre despesas públicas, cujo tema é normatizado até o artigo 31. Do artigo inaugural ao 28, a lei classifica as espécies de despesas; os artigos 29, 30 e 31 tratam da dívida e endividamento, limites da dívida pública e recondução da dívida aos limites, respectivamente.

Em que pese essa estruturação, a lei estipula uma série de normas de contingenciamento às despesas. Especificamente a tratar da dívida pública, o artigo 9º, §2º estipula medidas de acompanhamento dos gastos para não comprometer o compromisso pelo pagamento da dívida.

Por objetivar o tema deste artigo, alguma observação torna-se imprescindível neste momento. Não fica difícil notar que, no dispositivo legal citado, encontramos uma norma protetiva à interesse dos credores. Observe:

Art. 9º 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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

O contingenciamento das despesas não alcança o valor do serviço da dívida. Ora, o que se prioriza nesta ordem? Desde 2014 o Brasil vive uma decadência econômica. Especialistas apontam recessão e uma saída deste quadro nada em curto prazo. Pois bem, em um cenário como esse, o país deve buscar economizar. Uma das medidas para recuperação é criar mais tributação ou diminuir recursos que seriam transferidos aos serviços públicos. Com

menos dinheiro, setores do Estado deixam de funcionar enquanto a sociedade, marcada de desigualdades sociais, consumidora destes serviços, amarga situações indignas. Nas condições impostas pela LRF, não se economiza com o dinheiro reservado ao pagamento da dívida pública. Estejam certos que os credores, quais sejam, os bancos internacionais, terão o cumprimento do compromisso financeiro.

A situação fica mais gravosa quando se busca identificar, especificamente, a limitação constitucional sobre a qual se nota a canalização obrigatória das receitas ao pagamento da dívida pública. Mais gravosa, na medida em que o sentido apontado no artigo 9º §2º da LRF possui originária notoriedade na Constituição Federal.

Pelo texto constitucional, optamos por transcrever o artigo 166, §3º, II, 'b':

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

b) serviço da dívida;

É preciso uma releitura atenta deste dispositivo constitucional. Para que seja elaborados projetos de emenda ao orçamento anual é imprescindível que haja a indicação do recurso, que, por sua vez, deve se originar de uma anulação de despesa anterior. Até esse momento o Princípio do Equilíbrio Orçamentário é observado, isto é, não se deve criar a despesa sem antes apontar a fonte de custeio.

Contudo, é a exceção prevista no inciso II que se instala a maior limitação e o principal canal do direcionamento do dinheiro público. Percebam que, surgindo a necessidade de emendar a lei orçamentária, a Constituição Federal veda a anulação de despesa relacionada ao serviço da dívida, ou seja, o valor correspondente ao pagamento desta dívida é intocável. Mais uma vez, estejam certos, os credores internacionais não ficarão sem receber as receitas brasileiras.

Se a dívida fosse uma dívida pagável, entenderíamos este dispositivo como necessário à segurança dos compromissos assumidos pelo país, compreenderíamos a importância da norma constitucional ao conferir segurança aos investidores internacionais. Contudo, o que se paga hoje são juros desta dívida que já não mais se sabe quanto é o valor originário.

Para o Tesouro Nacional, a Dívida Pública Federal (DPF) é a dívida contraída pelo Estado para financiar o déficit orçamentário do Governo, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, bem como para realizar operações com finalidades específicas definidas em lei². Nota-se que o refinanciamento da dívida já incorpora o próprio conceito.

4. IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA NAS CONTAS PÚBLICAS

Como dito, o país refinancia uma dívida que desconhece a sua origem. É provável que o valor originário de alguns empréstimos já foi pago. Para não ficarmos divagando informações, a auditoria da dívida tem a finalidade de identificar e tornar esta dívida em certeza, e a partir deste diagnóstico saber o montante devido e aquilo que está sendo ilegalmente cobrado por meio de juros. Feito isso, o Estado redirecionaria os seus gastos.

Estuda-se essa dívida em dois grupos. Um chamado de *dívida interna* e outro de *dívida externa*. Essa classificação se dá de acordo com o tipo de credor e a moeda envolvida nas operações.

Segundo a associação sem fins lucrativos Auditoria Cidadã da Dívida, a ausência de restrições ao ingresso e saída de moedas internacionais no Brasil por meio do sistema bancário – o que convencionalmente se chama de liberdade de movimentação de capitais – precisariam ser revistas, pois bancos e instituições estrangeiras são credores da dívida “interna”, da mesma forma que bancos e instituições brasileiros podem ser credores da dívida “externa”. Esta situação deflagra que, atualmente, a natureza de ambas as dívidas – interna e externa – se confunde. Somando a chamada dívida “interna” com a “externa”, temos o total da dívida pública brasileira.

² Conceito de Dívida Pública retirado no site do Tesouro Nacional <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/o-que-e-a-divida-publica-federal->, pesquisado em 06 de março de 2016.

A mesma associação publicou sério estudo sobre o direcionamento das receitas em 2014 para o pagamento desta dívida. O gráfico (figura 1) demonstra que quase a metade da receita brasileira é canalizada para o pagamento de juros contraídos em empréstimos capitaneados pelo Estado brasileiro junto aos bancos. Observem a figura 1 ao final.

O mesmo gráfico da figura 1 mostra que 45,11% das receitas brasileiras é canalizada para o pagamento de juros dívida, enquanto se aplicou em cultura 0,04%, em ciência e tecnologia 0,28% no ano de 2014 (números mais recentes).

Segundo a associação, a análise dos gastos com a dívida não deve ficar restrita aos números. É necessário ressaltar que a dívida atual é altamente questionável, pois é produto de inúmeras ilegalidades e ilegitimidades desde a sua origem espúria no período da ditadura militar, até os tempos atuais. (FATTORELLI, ÁVILA, 2012)

Estima-se, segundo a associação Auditoria Cidadã da Dívida, um gasto anual de quase 3 trilhões de reais com o pagamento de juros da dívida pública. Tais juros, chamados de flutuantes, poderão sofrer alterações durante a execução do contrato, a depender de fatores de estabilidade econômica do país devedor, isto é, quanto mais instável a economia, maior o risco de inadimplemento quanto ao cumprimento do contrato, de tal sorte que o banco credor exige mais garantias aumentando os juros.

Portanto, a dívida primária se perde passando a ensejar juros-sobre-juros e o pagamento ilegal. Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal sumulou a ilegalidade desta cobrança (súmula 121): é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.

5. PLANO PLURIANUAL 2016/2019 E O VETO PRESIDENCIAL

Nos termos da Constituição Federal existem três leis orçamentárias, todas de iniciativa do poder executivo no exercício da sua atividade atípica legiferante: Plano Plurianual, Lei de diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual.

Essas leis, em razão de sua natureza temporária, têm forma legislativa peculiar, cabendo ao Presidente da República a remessa ao Congresso Nacional dos respectivos projetos de lei, nos momentos oportunos. (HARADA, 2010)

Preliminarmente, importa esclarecer a interlocução existente entre essas normas. O Plano Plurianual será tratado de forma específica adiante, enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Já a Lei Orçamentária Anual abrangerá 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; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 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.

O Plano Plurianual é uma lei ordinária de natureza orçamentária responsável por estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Sua vigência é de 4 anos, não coincidentes com a legislatura. Os efeitos da lei sempre avançam um ano da legislatura seguinte, o que deixa o novo governo atado às metas traçadas anteriormente no primeiro ano de suas ações.

No Plano Plurianual encontram-se aquelas despesas voltadas ao investimento, sendo que, de alguns desses investimentos, surgem outras despesas, chamadas de despesas correntes, ou seja, despesas para a manutenção da máquina pública. (LEITE, 2014)

A regra para o envio do projeto do PPA ao Congresso Nacional está previsto nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, especificamente no artigo 35, §2º, I, o qual será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Assim, ao assumir o mandato, já no primeiro ano, o Chefe do Poder Executivo elaborará o seu planejamento de gastos, ou seja, estabelece o que pretende executar, em termos de obras e serviços, durante seu período de governo, 4 anos. (LEITE, 2014)

Após 28 anos da promulgação da Constituição de 1988 foi aprovado no projeto do Plano Plurianual 2016/2019 a auditoria das contas públicas deste país. Aprovação tardia, pois o artigo 26 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias exigiu o exame analítico e

pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro em um prazo de, pasmem, um ano a contar da promulgação da Constituição vigente.

A proposta foi aprovada pela comissão de finanças e tributação da Câmara dos Deputados e acatada pelo relator do projeto da PPA. Finalmente, após quase 30 anos da previsão constitucional, a auditoria foi devidamente inserida na lei orçamentária. Porém, sem tempo para comemoração, esse marco, que, daria início a um procedimento de transparência e lisura das contas, que, possibilitaria aferir o verdadeiro valor devido pelo Estado brasileiro aos credores internacionais, que, ao mesmo tempo, viabilizaria uma organização dos gastos do Brasil, foi vetada pela Presidente Dilma Rousseff. Segue as razões do veto:

Iniciativa 07BQ - Realização de auditoria da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil. Seguem as razões do veto presidencial:

Razões dos vetos

“O conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. Assim, a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição. Além disso, a gestão da dívida pública federal é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações relativas à sua contratação, composição e custo, são ampla e periodicamente divulgadas por meio de relatórios desse órgão e do Banco Central do Brasil, garantindo transparência e controle social. Ocorrem, ainda, auditorias internas e externas regulares realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.”

Entende-se como pacto federativo aquela convenção normatizada condicionante de competências e atribuições destinadas aos entes e garantidora da autonomia dos mesmos. Não se encontra justificativas que poderiam fundamentar eventual quebra do pacto federativo com a realização de uma verdadeira auditoria das contas, sendo que é interesse dos próprios entes, por reflexo da vontade do povo, otimizar os gastos e qualificar serviços.

Mecanismos de controle no Brasil são em larga escala. São tantos, que o Brasil deveria apontar no cenário internacional como um dos países mais livres da corrupção do planeta. Sabe-se que esta não é a realidade do país. Secretaria do Tesouro, Banco Central e Controladoria Geral da União não auditam as contas do país; funcionam como meros levantadores de dados.

Iniciou-se no Brasil uma campanha para a derrubada deste veto. Segundo a Constituição Federal é necessária maioria absoluta de deputados federais e senadores reunidos em sessão conjunta (art. 66, §4º).

6. CONCLUSÃO

O estudo pretendeu mostrar quanto o fenômeno da dívida pública atrapalha os planos de desenvolvimento do país. Quase a metade das receitas são canalizadas ao pagamento de juros de uma dívida injusta e ilegal; sendo que a população brasileira clama por uma educação de qualidade e uma saúde digna. O dinheiro seria melhor aplicado para atender o interesse da coletividade, contudo, o que se vê, é a perpetuação de uma política de submissão aos bancos internacionais enquanto a desigualdade social permanece no Brasil.

Outra barreira que precisa ser vencida é a imposta pela norma. A Constituição Federal, a Lei de responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a Lei Geral do Direito Financeiro (Lei 4320/64), impõem obstáculos normativos que não permitem o direcionamento do valor destinado ao pagamento da dívida para outros fins.

Um sério estudo desenvolvido pela Associação Auditoria Cidadã da Dívida mostra a imprescindibilidade da realização da auditoria nas contas no Brasil. Tal diagnóstico permitirá aferir o que é realmente devido e o que é a sobreposição de juros. O país vem pagando o montante anual de quase 3 trilhões de reais de juros e amortização dos contratos de empréstimos feitos junto aos bancos. Uma dívida infinita que emperra o crescimento nacional.

O Plano Plurianual de 2016/2019 prevê a auditoria das contas brasileiras, contudo, foi vetada pela presidente Dilma Rousseff, em um claro desinteresse em conferir transparência às contas deste país e desencorajada em iniciar uma batalha para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Hoje se faz uma campanha para a derrubada deste veto. É preciso que o povo brasileiro reflita estas questões e se engaje na luta contra o interesse pessoal de uma elite política dominadora, interessada em dar continuidade a um modelo de submissão econômica. O povo brasileiro deve entrar em contato com seus representantes e exigir a derrubada do veto.

REFERÊNCIAS

BALEIRO, Aliomar, Uma Introdução às Ciências das Finanças, Editora Forense, 14ª edição, Rio de Janeiro/RJ, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988

FATTORE, Maria Lúcia; **ÁVILA**, Rodrigo, gastos da Dívida Pública em 2014 Superam 45% do Orçamento Federal Executado, Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>, 06/04/2016.

HARADA, Kiyoshi, Direito Financeiro e Tributário, Editora Atlas, 19ª Edição, São Paulo, 2010.

LEITE, Harrison, Manual de Direito Financeiro, Editora JusPodivm, 3ª edição, Salvador/BA, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernando de, Curso de Direito Financeiro, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo/SP, 2010.

Figura 1 - Orçamento geral da União em 2014

