

Funções constitucionais do Senado no endividamento público subnacional

The responsibility of the Senate about the public debt

Arthur Basso Galli¹

RESUMO: A Constituição determina responsabilidades ao Senado no campo da harmonia financeira do Estado. Este artigo tem como objetivo solucionar uma carência na doutrina ao realizar um estudo monográfico sobre as funções do Senado no endividamento público. O método será dedutivo-exploratório, pois combinará a revisão bibliográfica com casos concretos. Dos inc. V a IX do art. 52 da Constituição, foi possível a divisão das funções senatoriais entre controles concretos e abstratos. As resoluções também foram objeto de análise, no intuito de demarcar seu regime jurídico enquanto atos-condição e atos-regra. Ao fim, compatibilizaram-se as responsabilidades do Senado com a natureza do controle, o processo de incorporação de vontade nas operações de crédito e as consequências jurídicas da rejeição ou inércia nas aprovações. A conclusão propôs o Senado como um órgão de controle material cuja influência é realizada

1 Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, cursando Especialização em Direito Econômico e Desenvolvimento na mesma instituição. Iniciação científica com bolsa FAPESP em 2022 (Processo n. 2022/01177-0). Advogado.

no plano da eficácia das operações de crédito, como parte de um ato administrativo complexo.

PALAVRAS-CHAVE: dívida pública; Senado Federal; controle financeiro; resoluções do Senado; administração pública.

ABSTRACT: The Constitution assigns responsibilities to the Senate in the field of financial harmony of the State. This article aims to address a gap in doctrine by conducting a monographic study on the functions of the Senate in public debt. The method will be deductive-exploratory, as it will combine bibliographic review with concrete cases. From sections V to IX of Article 52 of the Constitution, it was possible to divide the senatorial functions between concrete and abstract controls. Resolutions were also subject to analysis, with the aim of demarcating their legal regime as condition acts and rule acts. In the end, the responsibilities of the Senate were reconciled with the nature of control, the process of incorporating will into credit operations, and the legal consequences of rejection or inaction in approvals. The conclusion proposed the Senate as a body of material control whose influence is exercised in the effectiveness of credit operations, as part of a complex administrative act.

KEYWORDS: public debt; Federal Senate; fiscal control; Senate resolutions; public administration.

1. INTRODUÇÃO

No estudo do Federalismo Fiscal e da Dívida Pública, o Senado Federal possui um objetivo constitucional-financeiro de enorme relevância, tanto nos termos da Ciência Política quanto no do Direito Financeiro. Como

explica LOUREIRO², a função do Senado, enquanto órgão de regramento da dívida pública, remete à discussão sobre a estratégia de ação de atores políticos no núcleo do sistema federativo constitucional.

Diz-se que a questão é nuclear, pois o endividamento público é forma de exteriorização da autonomia financeira³, e, portanto, de elemento essencial componente da autonomia federativa⁴. Ainda, esclarece FARIA⁵ que um conflito regulamentar no âmbito da dívida pública e do endividamento público subnacional levaria, igualmente, a uma disputa de interesses jurídicos legítimos entre a União, no âmbito da condução da política macroeconômica (função estabilizadora), e os Estados-membros, no que concerne à administração de patrimônio próprio (função alocativa).

Assim, enquanto representante dos entes subnacionais, no intuito de fazer cumprir o que parece ser elemento fundante de qualquer sistema federal⁶, embora não exclusivo deste, qual seja, a *participação representativa*

2 LOUREIRO, Maria Rita. *O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal*. Revista São Paulo em Perspectiva. v. 15, n. 4. São Paulo: Fundação SEADE, 2001, p. 54.

3 CONTI, José Maurício. *Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro*. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.) *Direito Tributário*. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 1093.

4 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 44ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022, p. 102, e, para aspectos da autonomia financeira enquanto essencial ao federalismo: CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil*. São Paulo: MP, 2006, p. 155.

5 FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 446.

6 OLIVEIRA, Régis de. *Curso de Direito Financeiro*. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 206. MOREIRA DE CARVALHO, José Augusto; RUBISTEIN, Flávio; ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. *Federalismo Fiscal*. In: OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lições de Direito*

no processo decisório da União, o Senado encarrega-se de exercer uma série de funções relativas ao Direito Financeiro. Se ANDRADE⁷ entendeu que a descentralização financeira da nova Constituição beneficiou a função alocativa e retirou uma série de poderes estabilizadores da União, principalmente ao atribuir competência concorrente para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamentos, o Senado assumiu um papel essencial na efetivação da estabilidade e sustentabilidade fiscal no que concerne ao endividamento subnacional.

Este artigo tem como objetivo principal, portanto, analisar esses poderes do Senado para exercer controle sobre a dívida pública subnacional nos termos constitucionais, com foco em evidenciar a natureza e efeitos jurídicos de suas decisões abstratas (dívida pública) e concretas (operações de crédito) dentro da teoria dos planos dos atos jurídicos, usando como caso prático sob análise a situação dos Estados no Plano de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) de 1997, subordinado à Lei 9.496/97.

Para tanto, a metodologia usada será de revisão bibliográfica da literatura e doutrina pertinente. Outrossim, no estudo de caso do Plano de Ajuste Fiscal, serão analisados os protocolos de acordo e os contratos de renegociação e assunção de dívidas firmados entre a União e os Estados-membros, conforme disponibilizados pelo Ministério da Fazenda e pela Controladoria-Geral da União via Lei de Acesso à Informação (LAI).

O desenvolvimento deste trabalho será realizado em quatro seções: na primeira parte, serão evidenciadas e explicadas as competências financeiras do Senado inscritas nos inc. V a IX do art. 52 da CF/88,

Financeiro. São Paulo: RT, 2016, p. 196. AMARAL FILHO apud VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. *Federalismo e Autonomia Fiscal dos governos Estaduais no Brasil: Notas sobre o Período Recente (1990- 2010)*. n. 1908. Brasília: IPEA, 2013, p. 9.

7 ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos Entes da Federação*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito-USP, São Paulo, 2012, p. 66.

ampliando-se o estudo sobre a maneira pela qual o controle senatorial assume funções abstratas (sobre a dívida e o endividamento da maneira geral) e funções concretas (sobre as operações de crédito em si). Analisa-se também a relação dessas competências do Senado com as do Congresso Nacional, descritas no art. 48, inc. II, bem como a diferença do regime dado ao inc. V e ao inc. VII, ambos do art. 52, em sua disputa doutrinária sobre operações de crédito externo e interno e o Senado Federal. Não será apresentado conceito de crédito externo, pois, sendo este extremamente disputado na doutrina e na prática forense, não é objeto desta pesquisa.

O foco será, inclusive, no que se entende como Princípio da Legalidade da Dívida Pública, introduzindo a ideia constitucional sobre as denominadas resoluções do Senado Federal (RSF) e suas consequências. A segunda parte, da mesma forma, terá como foco o estudo da natureza dúbia das resoluções do Senado Federal, qualificadas para fins de regras de Direito Financeiro, tanto enquanto ato-regra (direito objetivo geral e abstrato) como enquanto ato-condição. Por fim, será verificada a doutrina sobre as RSF enquanto atos compostos ou complexos, elementos de validade ou eficácia das operações de crédito, contratos reais e fundamentos de um controle meramente formal ou material do endividamento dos entes subnacionais, com ênfase na doutrina e na aplicação do caso prático tido nas negociações do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) da Lei 9.496/97.

A quarta e última parte se dedicará ao estudo das consequências da ausência da aprovação senatorial nos casos do crédito externo, haja vista que o regulamento constitucional é diferenciado e, mais do que isso, o contexto jurídico descrito na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Constituição Federal especialmente estabelecido para as contratações públicas de operações de crédito externo garante menos displicências e maiores benefícios ao credor externo. Nesse sentido, deve-se entender que as operações de crédito externo se relacionam também com a possibilidade de aplicação de regime jurídicos diversos do brasileiro, seguindo princípios do Direito Internacional Privado, os quais, por sua conta, no caso nacional,

não permitem o descumprimento de normas constitucionais expressas sobre procedimentos formais de legitimação do endividamento.

A conclusão verificará as diversas vertentes doutrinárias sobre a função jurídica do Senado Federal no processo da dívida, proporcionando debates ausentes na doutrina, escolhendo por analisar tais resoluções enquanto consequências de atos complexos que influenciam no plano de eficácia das operações de crédito e dos empréstimos públicos, inclusive discutindo a função do Senado Federal nas operações de crédito externo no que concerne à aplicação, ou não, de regime jurídico estrangeiro em julgamentos no país e entendendo que a ausência de aprovação fará nulidade da operação no lugar de permitir a aplicação de regime jurídico de direito privado do Estado escolhido pelas partes.

2. FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO SENADO

Uma primeira diferença a ser estabelecida é dada por ATALIBA⁸: a Constituição, ao fazer referências às competências do Congresso Nacional (art. 48, II), dá dois espaços diferentes às expressões “dívida pública” e “operações de crédito”. Embora a primeira seja consequência da segunda, o autor explica que a hermenêutica jurídica obriga uma diferenciação. Por consequência, legislar sobre “dívida pública” diz respeito ao fenômeno como um todo, para elaboração de normas genéricas e abstratas, enquanto legislar sobre “operações de crédito” diz respeito a cada uma das operações em específico, pela via caso a caso, autorizando contratações para cada um dos empréstimos.

A legalidade da dívida pública é descrita, pela via de distribuição constitucional subjetiva de competências entre o Congresso Nacional e o

8 ATALIBA, Geraldo. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo: RT, 1973, p. 41.

Senado Federal, respectivamente, nos arts. 48, II e XIII, e 52, V a IX. O Senado, nesses termos, tem competências privativas para serem exercidas por meio de resoluções e com quase nenhuma participação formal da Presidência da República. Há, para diferenciar responsabilidades do Congresso e do Senado, a regra de um certo critério de especialidade⁹. Tal solução, todavia, não parece ser suficiente para resolver conflitos de competência, gerando uma dupla normatização sobre os mesmos temas da dívida¹⁰, considerando que, por exemplo, o inc. II do art. 4º da LRF, o qual pretendia disciplinar limites de despesas com o serviço da dívida, fora vetado pelo Presidente da República, mas o art. 7º, II, da RSF 43/2001, estabelece que o comprometimento anual de Estados e Municípios para o pagamento de juros e encargos da dívida não poderia ser superior a 11,5% da receita corrente líquida esperada. Assim, em caso de antinomia entre a possível delegação da LRF para que as leis de diretrizes orçamentárias dispusessem sobre o tema e a intervenção unificadora do Senado nesse aspecto, não parece haver resposta certa, mesmo no âmbito doutrinário, sobre como seria resolvido o conflito de competência.

Afinal, se o Congresso deve normatizar sobre a dívida em abstrato e sobre operações de crédito em concreto, as atribuições do Senado dividem-se igualmente entre legislar sobre a dívida em abstrato (fixação dos limites globais para o estoque da dívida federal, estadual e municipal e da dívida mobiliária estadual e municipal, e disposição dos limites globais para o fluxo da dívida federal, estadual e municipal e concessão de garantias federais) e operações de crédito em concreto (autorização de operações

9 Como explica Sérgio Assoni Filho, a maioria da doutrina entende que o Congresso tem competência legislativa genérica e subsidiária em relação ao Senado, que definirá, primeiro, sua competência, para assim determinar sobre o que o Congresso poderá legislar no âmbito residual. ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2007, p. 83.

10 ANDRADE, op. cit., p. 122-123.

de crédito externo federais, estaduais e municipais, bem como disposição sobre condições das operações de crédito realizadas no interesse da União, Estados e Municípios).

A realização de um controle em abstrato é dada previamente¹¹ à operação de crédito e tem abrangência para todos os aspectos financeiros do ente público sob comento, devendo ser analisados os limites quantitativos das operações de crédito realizadas (fluxo) e do consolidado da dívida estatal (estoque). Já o controle concreto, aquele relacionado às operações de crédito em específico, é realizado após serem firmadas as bases do negócio pretendido, eis que a Câmara Alta não tem como rejeitar previamente uma contratação sem saber do que se tratariam as características fundamentais desta, tais como seu objeto (valor dado em mútuo), encargos financeiros, sujeitos e demais elementos¹².

Com efeito, o Senado fará o controle abstrato dos limites da dívida quando, pelo inc. VII do art. 52, fizer o controle de fluxo das operações de crédito (variação temporal da dívida de um período para outro, elemento dinâmico caracterizado pela contratação da dívida, entendida como endividamento), e, pelo inc. VI, fizer o controle do estoque da dívida

11 SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual - Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 472.

12 Esses elementos são citados na RSF 43/2001, na qual o art. 44 explica que as análises das operações de crédito deverão estender-se a, no mínimo, as seguintes características: valor da operação e moeda em que será realizada, bem como o critério de atualização monetária; objetivo da operação e órgão executor; condições financeiras básicas da operação, inclusive cronograma de liberação de recursos; e, prazo para o exercício da autorização, que será de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias e, no máximo, 540 (quinhentos e quarenta) dias para as operações de dívidas fundadas externas, e de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias para as demais operações de crédito. Este último critério (prazo para exercício da autorização) será mais bem esclarecido no item 3 deste trabalho.

consolidada (elemento estático caracterizado pela própria dívida pública)¹³.

A Constituição também diferencia o controle de estoque no caso da dívida mobiliária, cujo controle senatorial restringe-se ao âmbito dos Estados e Municípios (inc. IX), embora não signifique que a limitação da dívida consolidada total não possa abranger os limites das dívidas mobiliárias, apenas permite que o controle qualitativo da dívida seja dispersado entre o Senado e o Congresso Nacional, dando a este a competência para realizar controle e legislar sobre os limites à dívida mobiliária federal (art. 48, XIV).

Nesse último caso, da dívida consolidada geral, o precursor será a presidência da República, que poderá usá-lo para fins de coordenação do plano de governo sobre a economia geral¹⁴. É uma maneira de equilibrar legitimamente a política fiscal, ao colocar sob debate a garantia da estabilidade e o adequado funcionamento das capacidades alocativas do Estado, mesmo que isso não tenha ocorrido de maneira adequada desde a redemocratização, pois o foco principal fora a manutenção do programa neoliberal¹⁵.

No âmbito do controle em concreto, há uma divergência de entendimentos entre o que se poderia entender por “autorizar” e “dispor sobre condições”, misturando-se os regimes atribuídos ao controle do crédito externo e do crédito interno. A justificativa para que o Senado exerça funções de controle do crédito externo diz respeito à preservação do crédito nacional perante interesses financeiros, na medida em que a inadimplência de um Estado-membro pode afetar o crédito de todo o Estado Brasileiro,

13 ANDRADE, op. cit., p. 8-9.

14 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 684. Tal também é apresentado pelo próprio §6º do art. 30 da LRF, o qual enfatiza que o Presidente, avaliando alterações nas políticas monetária ou cambial ou a instabilidade econômica, poderá propor ao Senado Federal e ao Congresso Nacional as revisões dos limites de endividamento.

15 COSTA, Nelson. *Constituição Federal anotada e explicada*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 187.

inclusive os demais Estados e a União. A atuação da Casa Alta, todavia, não parece ser suficiente para que a União dê garantia federal imediata, o que leva a doutrina a disputar se essa deve ser dada separadamente ou se a autorização senatorial pressupõe concessão de garantia federal¹⁶.

Não existem dúvidas, não obstante, de que ausente a autorização senatorial, a União estaria imediatamente proibida de conceder garantia às operações de crédito externo realizadas por Estados e Municípios, afinal, haveria um vício na forma do contrato de mútuo. Rejeitada a operação pelo Senado Federal, não haveria mesmo que se dizer de garantia da União ao capital concedido, não por vedação à prática, mas por impossibilidade jurídica, já que haveria o fato de que o mútuo nem mesmo poderia ocorrer, não havendo a criação de qualquer dever por quaisquer das partes envolvidas, ou seja, da instituição credora de emprestar capital e do ente devedor de pagá-lo com juros.

Para o ponto da autorização para o crédito externo (inc. V do art. 52), Ataliba¹⁷ explica que a autorização é ato administrativo típico que permite conduta anteriormente vedada, e que a ausência de “autorização” senatorial apenas configuraria a incapacidade de transformação do mútuo realizado em empréstimo público, sendo mantidas, contudo, as características de negócio de direito privado exclusivamente, preferindo o termo “aprovação”, cuja característica é controle unilateral e discricionário.

16 RIBEIRO BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, v. 4, tomo I (art. 44 a 69). São Paulo: Saraiva, 1995, p. 59, o qual entende pela necessidade de concessão de garantia de forma independente, e COCUZZA, Franco Oliveira. *Arts. 44 a 52*. In: COSTA MACHADO, Antônio Cláudio (org.), CUNHA FERRAZ, Anna Cândida (coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 9ª ed. Barueri, São Paulo: Editora Manole, 2018, p. 376-377, o qual entende que a autorização do Senado, enquanto órgão legislativo da União, é suficiente para possibilitar a garantia automática, já que aqui o Governo Federal assume seu papel enquanto Estado Brasileiro, responsável pela ordem do crédito nacional.

17 ATALIBA, op. cit., p. 184-185.

Por razões diversas, OLIVEIRA¹⁸ também prefere o termo “aprovação”, alegando que autorização é ato administrativo precário dado sob interesse do autorizatário (diferente da permissão), e que a aprovação do empréstimo não é nem precário nem dado em interesse da arrecadação, senão dado pelo interesse público, realizado apenas no momento de sua concessão, não se estendendo no tempo, como a autorização faria.

Diferentemente de Ataliba¹⁹, RÉGIS considera nulo o empréstimo externo realizado sem aprovação do Senado, bem como suas consequências financeiras para o Estado. Em todo caso, contudo, o termo preferível é “aprovação”, cujas consequências ainda serão avaliadas no item 3 do texto. É um controle concreto do endividamento, pois é dado para cada operação de crédito externo específica e concretamente considerada.

O regime do crédito interno, todavia, pouco difere, pois também se baseia em uma atuação pela qual o Senado aprecia pedidos específicos de endividamento²⁰, devendo autorizar operações de crédito para além das regras dadas abstratamente sobre a normatização da dívida pública, feita, à exceção dos limites quantitativos, pelo Congresso Nacional. O fundamento desse controle é o inc. VII do art. 52, quando diz respeito à competência do Senado para “dispor sobre [...] condições para operações de crédito”.

Inicialmente, deve-se ressaltar que “dispor” é um verbo de ampla definição semântica e dá ideia genérica de regramento, diferente de um verbo mais restritivo, tal como “estabelecer”²¹. Dessa forma, a cada operação de crédito, poderá o Senado dispor sobre as condições de sua

18 OLIVEIRA, op. cit., p. 996.

19 Esse tema será tratado no item 4 deste artigo.

20 BARROS, Luiz Celso de. *Ciência das Finanças*. Bauru: Editora Edipro, 1999, p. 482 e 486.

21 LOUREIRO, Maria Rita. *O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos I*. EAESP/FGV/NPP. Relatório de Pesquisa n. 5/2003, p. 41-42.

ocorrência, bem como, também por meio de um controle concreto das operações de crédito, *restabelecer* suas disposições sobre os limites para o endividamento dos entes público, aos moldes do que eram as dívidas de limites extra do regime militar, excluindo tais operações, e as consequentes dívidas dos limites dados.

Como explica MARTINS²², não foram raras as vezes em que o Senado estipulou exceções aos limites já dados pelas suas próprias RSF 40 e 43, ambas de 2001, e pela RSF 48/2007. A autora cita exemplos que afastaram as limitações de fluxo e estoque das operações celebradas para fins: (i) de investimentos na administração financeira do Programa Nacional de Iluminação Pública (RELUZ) (RSF 19/2003); (ii) de obras, ressarcimentos, precatórios, capitalizações e outras despesas de capital assumidas pelos Estados via PROINVESTE (RSF 29/2009); (iii) de financiamentos especiais para a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 (RSF 45/2010); e, (iv) de compensação pelas perdas financeiras nas receitas de royalties do petróleo entre 2015 e 2016 (RSF 2/2015).

Ainda, o art. 12, inc. III, da RSF 43/2001 permite que Estados e Municípios requisitem a suspensão dos limites estipulados pela Câmara Alta para determinadas operações de crédito, desde que “por intermédio do Ministério da Fazenda” e “em caso excepcional, devidamente justificado”. Nesta feita, todas as RSF citadas pela autora foram incluídas como parte do §3º do art. 7º da RSF 43/2001, excluindo, na fonte, a necessidade de cumprimento dos limites estabelecidos por esta e outras resoluções da Casa. Essa autorização para descumprimento dos limites não é a mesma para aprovação da realização de operações de crédito, pois seu foco, conquanto realizado o controle concreto da operação em questão, é permitir conduta antes vedada pela própria disciplina senatorial.

22 MARTINS, Andrea Siqueira. *O endividamento dos Estados-membros em face da União – uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 169.

Portanto, dos dados obtidos, é possível averiguar que o exercício da competência senatorial para o controle concreto do crédito interno se estende aos casos em que a Casa Senatorial entenda como necessário, por disposição condicionante anterior, para situações casuísticas, ou aos casos em que são afastadas as disciplinas normativas dadas anteriormente (no controle abstrato). No caso do crédito externo, em sentido oposto, estende-se o controle quando aprova a realização de empréstimos no interesse da União, Estados e Municípios, nos termos do inc. V do art. 52. A regra geral para o crédito externo, logo, é o controle concreto de ocorrência por operação de crédito em todos os casos.

Diz-se que é regra geral pois o próprio Senado Federal dispõe sobre os casos de operações de crédito externo em que a aprovação já está previamente dada, sem que haja necessidade de avaliação pela Câmara Alta. Conforme o art. 13 da RSF 48/2007, o Senado já realiza autorizações prévias (“são autorizadas”) às “operações de crédito externo federais, quando de caráter não-reembolsável e decorrentes de doações financeiras”. Nesse caso, se a “operação” seguir diretrizes das demais resoluções senatoriais e das normas constitucionais, restarão previamente aprovadas. Formalmente, não há abandono da competência, pois o Senado ainda poderá impor novamente a necessidade de autorização caso considere que as tais diretrizes legais dadas não foram cumpridas.

Além de que, materialmente, doação não constitui mútuo nem operação de crédito, pois não há capital a ser devolvido (“não-reembolsável”). Não haveria, assim, necessidade de aprovação pelo Senado porque nem mesmo se estaria diante de operação de crédito dentro do sentido apresentado pelo art. 29 da LRF, o que inclusive não permitiria que o Senado Federal revisasse tal prévia autorização, em face do fato de que nem mesmo estaria amparado na Constituição Federal para fazê-lo. Vale ressaltar, todavia, que não há óbices para que o Senado expanda essa autorização prévia a outros tipos de operações, na medida em que disciplina sobre sua própria competência, mesmo que não seja o caso.

No caso do crédito interno, esse controle ocorrerá apenas quando se fizer necessário nos termos de determinada disposição sobre certas condições dos empréstimos celebrados que interessarem a Casa. Logo, o controle concreto do crédito interno é dado em situações específicas, não sendo regra geral como no crédito externo. No caso do Programa de Ajuste Fiscal, por exemplo, o Senado determinou que as operações de crédito realizadas sob sua égide estivessem submetidas ao seu controle concreto, sob fundamento das disposições sobre condições das operações de crédito (inc. VII, art. 52), conforme determinado pelo §2º do art. 1º da Resolução do Senado Federal (RSF) 70/95.

As determinações constitucionais atribuem competências ao Senado capazes de instituir deveres e obrigações aos entes públicos, os quais deverão ser respeitados pelo fundamento direto de validade normativa, bem como dão o poder-dever de que suas normas sejam gerais a todos os entes públicos e abstratas de situações casuísticas. São, portanto, comparáveis a *leis unicamerais*, enquanto normas primárias da ordem jurídica, bem como devem ser interpretadas como normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, I), no mesmo nível que as leis complementares determinadas nos arts. 163, 165 e 169 da CF/88²³. A Legalidade da Dívida Pública, assim, para além de mera decorrência da democratização e legitimação da atividade financeira do Estado²⁴, especializa-se em três fundamentos²⁵: (i) leis complementares do Congresso Nacional sob fundamentos dos arts. 163, II, e 48, II da CF/88; (ii) resoluções do Senado; e, (iii) leis autorizativas do

23 ATALIBA, op. cit., p. 194.

24 TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 425, e ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1969, p. 324.

25 HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 30ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 201.

poder legislativo correspondente, conforme enunciado pelos arts. 165, §8º, e 48, II, da CF/88.

No entanto, o Princípio da Legalidade também se desenvolverá em quatro possíveis momentos: (i) controle abstrato das leis complementares dado no art. 163 da CF, quais sejam a LC 101/2001 e, quando for necessária, a Lei 4.320/64; (ii) controle abstrato das resoluções do Senado, quando tratando dos limites globais da dívida e das operações de crédito, feito pelas RSF 40/2001, 43/2001 e 48/2007; (iii) autorização específica da operação de crédito, realizada por lei autorizativa própria, em sede de controle concreto, sob fundamento do art. 48, inc. II, da CF, mas em geral antecipadas na LOA nos termos do art. 165, §8º da Lei Maior; e, (iv) eventual aprovação do Senado, quando for o caso, para fins de controle concreto da operação de crédito em comento.

Conclusivamente, o item (iv), sobre eventual aprovação, deverá ocorrer como regra geral para os casos de crédito externo e casuisticamente para situações de crédito interno, a depender do interesse do Senado em avaliar as negociações do empréstimo. A questão que fica para o próximo tópico é: há diferença entre o regime da resolução de controle abstrato e a resolução de controle concreto? Se há, quais são os efeitos jurídicos de cada um desses controles, dados em sede de mesma espécie normativa senatorial?

3. REGIME JURÍDICO DAS RESOLUÇÕES DO SENADO

Resoluções são espécies normativas associadas ao processo legislativo constitucional, conforme o inc. VII do art. 59 da CF/88. Como explica MEIRELLES²⁶, resolução é ato administrativo pelo qual uma alta autoridade

26 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualização de José Emmanuel Burle Filho. 44ª ed. São Paulo: Editora Malheiros e Editora JusPodivm, 2020, p. 180.

de Estado (desde que não seja o Presidente da República) disciplina matérias que sejam de sua competência específica. São, portanto, formas normativas, cujo conteúdo, no âmbito do processo do Poder Legislativo, serve para ser diferenciada dos decretos legislativos²⁷.

Na elaboração de TEMER²⁸, as resoluções do Poder Legislativo podem ser classificadas em duas situações: (i) em sentido amplo, resoluções são declarações unilaterais de vontade dadas pelo Congresso Nacional ou por cada uma de suas casas para regulamentar matérias de interesse político ou administrativo que não sejam objeto de decreto legislativo; (ii) em sentido estrito, resoluções são declarações unilaterais de vontade do Congresso Nacional ou de uma de suas casas para fazer cumprir determinadas responsabilidades constitucionalmente atribuídas. Assim, o primeiro tipo serve para assuntos *interna corporis*, enquanto o segundo é decorrente de qualificações constitucionais especializadas que criam vontades constitucionalmente qualificadas.

É o caso das resoluções senatoriais para o exercício das competências do art. 52, inc. V a IX, da CF/88. São, como esclarece ATALIBA²⁹, delegações privativas que não podem ser usurpadas por qualquer outro, nem mesmo por leis do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras Municipais, assumindo posição *sui generis* entre aquelas editadas pela Casa e dentro do ordenamento federativo, estando em pé de igualdade

27 Nesse ponto, há uma grande disputa de entendimentos entre o que cabe às resoluções e o que cabe aos decretos legislativos. Ana Paula de Barcelos explica que, em geral, as práticas que se atribuem a cada uma das duas espécies normativas são realizadas na prática legislativa dada ao longo dos costumes do poder público. BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 376, e PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2019, p. 509.

28 TEMER, Michel. *Resoluções*. Revista do Serviço Público. Ano 39, v. 110, n. 2. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1982. p. 107-111.

29 ATALIBA, op. cit., p. 192.

com qualquer lei complementar, lei ordinária ou outra norma subnacional, como fontes de Direito Financeiro derivadas diretamente da Constituição³⁰ (normas primárias do ordenamento jurídico brasileiro, tais como são as normas legais).

Vale pontuar que, embora parecesse óbvia a alegação de que o exercício dessas competências é de responsabilidade privativa do Senado Federal, este tem realizado delegações ao Ministério da Fazenda para, muitas vezes, não apenas verificar o cumprimento dos limites impostos, mas também autorizar “em nome do Senado Federal” a realização das operações de crédito, exercendo controle concreto ao caso. Embora essa citação só tenha aparecido no âmbito do art. 15, §1º, II, da RSF 43/2001, alterada pela RSF 40/2006. Tratando sobre autorizações especiais de endividamento aprovadas anteriormente aos últimos 120 dias do mandato, provavelmente em função da velocidade com que essas verificações devam ser feitas, tal possibilidade parece não estar de acordo com a forma pela qual as atribuições constitucionais foram feitas ao Senado Federal.

Se é clara a relação de igualdade hierárquica entre as resoluções do Senado e demais espécies normativas, tais como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (a qual, em vários artigos do seu capítulo sobre dívida pública, é inútil, ao contrariar campo exclusivamente atribuído ao Senado), permanece a dúvida sobre a relação hierárquica entre as resoluções senatoriais responsáveis por exercer controle abstrato e concreto.

Para resolver tal imbróglio, Oliveira³¹ propõe, para o sistema de controle senatorial da dívida pública, a divisão das resoluções em dois tipos: (i) resoluções disciplinadoras, para fins de controle abstrato, impondo os limites da dívida pública consolidada e das operações de crédito, e (ii) resoluções deliberativas, para fins de controle concreto, sendo responsáveis

30 TORRES, op. cit., p. 332-333.

31 OLIVEIRA, op. cit., p. 996-1001.

por aprovar determinadas condições nas quais as operações de crédito casuisticamente selecionadas serão executadas na prática financeira.

É que, como explica o autor, a resolução do Senado é ato administrativo mesmo quando referente ao exercício das competências listadas no art. 52, VI a IX, por meio do qual o órgão manifesta sua vontade para “expedir orientações, restrições e exigências que devem ser cumpridas pelas entidades federativas para celebração de operações financeiras”. Assim, enquanto as resoluções disciplinadoras, ao determinar regramentos para dispor sobre limites, também dispõem sobre as condições das operações de crédito e estabelecem requisitos para as pretensões que chegam ao Senado, como um ato administrativo prévio, o qual, como o próprio nome explica, disciplina os processos administrativos-financeiros de aprovação dos pedidos enviados, as resoluções deliberativas autorizam e condicionam, concretamente, cada uma das operações que, nos termos das resoluções disciplinadoras, necessariamente deverão passar pela Câmara Alta.

Utilizando-se das teorias de DUGUIT³², o autor esclarece que a implementação de determinadas situações jurídicas podem depender de três tipos de atos administrativos: (i) ato-regra, constituinte do direito objetivo geral e abstrato; (ii) ato-condição, que determina regras abstratas e específicos a determinados grupos sociais que se encontram em situação específica, mas que antes não poderiam ser aplicadas; e, (iii) ato-subjetivo, que são regras concretas e específicas produzidas para efeitos de vontades das partes.

Na explicação de MELLO³³, sob a classificação dos atos de acordo com a natureza das situações jurídicas que criam, é possível complementar

32 DUGUIT, Leon. *Traité de Droit Constitutionnel*. t. 1, Paris Librairie Frontemoing, 1925, p. 252-268.

33 MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 349-350.

o fato de que: os atos-regras podem ser modificáveis a qualquer tempo a partir de mera vontade unilateral de seu emissor, afinal, são situações gerais, abstratas e impessoais; os atos-subjetivos só podem ser modificáveis por acordo mútuo das partes envolvidas, até por serem decorrentes de situações particulares concretas e pessoalizadas; os atos-condição servem para assegurar que determinados atos-subjetivos estejam adequados aos atos-regras a que se inserem, permitindo, assim, que haja o cumprimento de determinados requisitos impostos pela Constituição, removendo obstáculos jurídicos à sua prática.

No âmbito do Direito Financeiro da Dívida Pública, e tendo como pressuposto a tese contratualista da dívida pública³⁴, o contrato de empréstimo público enquadra-se como ato-subjetivo, na mesma medida em que a lei complementar citada pelo art. 163 da CF/88 é ato-regra, e, exatamente por ser sujeita apenas à alteração unilateral estatal, a lei autorizativa para endividamento é ato-condição³⁵ para que o Estado forme sua vontade de celebrar empréstimos públicos enquanto agente devedor, influenciando os contratos na mesma medida em que faria enquanto parte contratante, em regramento específico ao tema³⁶. Estabelece as mesmas regras concernentes à autorização orçamentária geral.

No processo de endividamento, contudo, é possível usar dos quatro momentos da Legalidade da Dívida para aferir que a resolução disciplinadora é ato-regra, enquanto norma abstrata, geral e impessoal, capaz de impor como requisito da operação de crédito interno um novo ato-condição, qual seja, a resolução deliberativa, removendo obstáculos jurídicos à contratação. No caso do crédito externo, esse ato-condição, que

34 OLIVEIRA, op. cit., p. 933 e ss.

35 TROTABAS, Louis. *Précis de science et législation financières*. 4.ed. Paris: Dalloz, 1935, p. 360.

36 OLIVEIRA, op. cit., p. 954.

é a resolução deliberativa, permanece como requisito constitucional, mas pode ser afastado em determinadas disposições condicionantes de atos-regra das resoluções disciplinadoras.

Essa classificação, embora coesa, parece levantar as seguintes questões: se formalmente ambos os tipos de resoluções se enquadram na mesma estrutura normativa, seria possível afirmar haver uma hierarquia entre elas? Há uma diferença entre os efeitos jurídicos de cada uma dessas resoluções? É que a limitação do endividamento não pode ser idêntica a todos os Estados e Municípios, até pela alta variação econômica dada.

Colocando-se a possibilidade de a resolução deliberativa poder contrariar a própria resolução disciplinadora, quando compreendida que a situação concreta seria incompatível ao abstratamente considerado, no que concerne às necessidades efetivas da unidade federativa em questão, reclamando maiores recursos e permitindo maior amplitude de endividamento na situação debatida, seria possível dizer em derrogação da resolução disciplinadora para o caso concreto, minando o controle abstrato visado?

Oliveira, por si, parece defender que haja certa igualdade hierárquica entre resoluções disciplinadoras e deliberativas. Contudo, isso não significa que a deliberação possa ignorar a existência da disciplina dada anteriormente de toda e qualquer forma possível: a igualdade hierárquica não pressupõe o descumprimento, havendo, durante a deliberação, o recebimento de efeitos jurídicos da resolução disciplinadora para as conclusões dadas dentro do que seria a disciplina senatorial. Em verdade, para casos de crédito interno, a ausência de resolução disciplinadora que determinasse deliberação senatorial como condição para operação de crédito faria com que esta fosse inexistente.

Nessas situações, é possível dizer que a disciplina senatorial estabelecida pela resolução concernente, ao se tornar responsável por “dispor sobre as condições” em que determinadas operações de crédito ocorrem, poderá afastar outras resoluções disciplinadoras que, inclusive, disponham sobre os limites das operações de crédito. Quando as primeiras

estabelecem igualmente “requisitos para o deferimento de pretensões que a ele chegam [e] dispõe[m] sobre o procedimento interno³⁷” que na Casa deverão cumprir, determinam que as regras das demais resoluções disciplinadoras poderão ser afastadas por eventual resolução deliberativa sobre a operação de crédito.

Em outras palavras, no caso do crédito interno, as resoluções deliberativas só existem na medida em que se tornam condições para a completa realização do empréstimo público, nos termos de resoluções disciplinadoras que revogam, por si, outras resoluções disciplinadoras. Assim, é com essa possibilidade que as deliberações são, inclusive, capazes de suspender os limites disciplinados ao estoque ou ao fluxo da dívida subnacional (já que não há, ainda, limites para a União), em prol da realização de determinadas operações de crédito que passaram a necessitar de aprovação do Senado.

Analisando os casos práticos, a própria RSF 43/2001, enquanto resolução disciplinadora, determina quais operações de crédito deverão ser encaminhadas ao Senado para verificação de suas condições (art. 28) e como deverá estar instruído o processo (art. 21 para operações ordinárias e art. 22 para antecipações de receita orçamentária) e quais não deverão (art. 31 e o §6º do art. 21 e primeira redação do art. 16). O art. 28 dá a explicitação geral de quais operações deverão ser aprovadas pela Casa, mas programas específicos, tais como o PAF ou o RELUZ, poderão fazer com que as operações de crédito realizadas sob sua égide fiquem sujeitas à aprovação do Senado.

No caso do art. 28, são sujeitas à aprovação do Senado: (i) operações de crédito externo, com regramento mais específico dado pela RSF 48/2007, mas ressaltando que a própria Constituição exige que sejam avaliadas as operações de crédito para fins de aprovação por resoluções deliberativas,

37 OLIVEIRA, op. cit., p. 996.

o que torna repetitiva essa constatação, pela desnecessidade de resolução disciplinadora ao fazê-la, mas sim, ao contrário, para fins de exclusão da deliberação (já que a regra geral constitucional é a deliberação); (ii) convênios financeiros, internos ou externos, cujo objetivo seja a aquisição de bens e serviços no exterior; (iii) emissões de títulos da dívida pública, algo que, no âmbito subnacional, se tornou cada vez mais restrito desde o Programa de Ajuste Fiscal, até sua total vedação dada pelo art. 11 da LC 148/2014; (iv) emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios quando não exerçam atividade produtiva ou, ainda, quando não possuam fonte própria de receitas.

No caso de programas federais, como o PAF e o RELUZ, o Senado poderá emitir resoluções regulamentando eventuais necessidades de aprovação das operações de crédito. A Lei 9.991/2000 instituiu o RELUZ, e, desde então, as operações passaram a ser realizadas. A RSF 19/2003, em seu art. 3º, determinou que, a partir da data daquela publicação, as operações feitas em seu âmbito deveriam ser aprovadas pela Casa Senatorial, mas, ao mesmo tempo, convalidou todos os atos realizados anteriormente, só exigindo que o Ministério da Fazenda fizesse a fiscalização das condições contratuais relevantes nos termos do art. 44 da RSF 43/2001.

Resta, assim, analisar os efeitos jurídicos das RSF no plano dos negócios jurídicos de mútuo, qualificados como forma de empréstimos públicos nos termos do art. 29, inc. III e §1º da LC 101/2000, entre outras hipóteses³⁸. Relembra-se que empréstimo público é o contrato por meio do

38 MARTINS, Ives Gandra. *Arts. 29 a 31*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 102; TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 449. FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 185.

qual determinada operação de crédito em concreto é realizada, enquanto esta é o compromisso financeiro efetivado, e dívida pública é a obrigação que o Estado contrai com os prestamistas³⁹. Entre os diversos negócios capazes de gerar a operação de crédito citados no art. 29, inc. III e §1º da LC 101/2000, o mútuo é o principal.

4. EFEITOS JURÍDICOS DAS RESOLUÇÕES DO SENADO

Ato contínuo, explica LAPATZA⁴⁰ que o mútuo é contrato real, ou seja, cujo aperfeiçoamento depende da entrega do bem, e, desde logo entregue, ocorre a criação da dívida pública, de tal feita que todas as formas de operação de crédito sujeitam-se ao regime jurídico assemelhado ao do mútuo. Com isso, mesmo que sob necessidade de autorização legislativa e aprovação senatorial, a dívida, como dever de devolução do valor recebido, só nasce a partir do momento que o bem é entregue, algo que, portanto, só poderá ocorrer após deliberação senatorial, como meio de retirar obstáculo jurídico.

Mas como ocorre essa relação entre as determinações jurídicas e o mundo fático?

39 VILLEGAS, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1972, p. 343. ASSONI FILHO, Sérgio. *Empréstimos Públicos e sua Natureza Jurídica*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 99, p. 795-825, jan./dez. 2004, p. 799. CONTI, José Maurício. *Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro*. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.) *Direito Tributário*. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 1084-1085.

40 LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Curso de Derecho Financiero Español*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1997, p. 542-544.

Conforme explica Mello⁴¹, a incidência da norma jurídica depende de um conjunto de eventos (em sentido amplo, podendo ser qualquer fato ou conduta) no mundo real, pois que, uma vez configurados textual e contextualmente os elementos descritos na hipótese normativa, tem-se a juridicização desse conjunto de eventos do mundo real, agrupados dentro do conceito de suporte fático.

O suporte fático é constituído de um conjunto de eventos da realidade. A questão, no entanto, é saber quais desses elementos são relevantes o suficiente para fazer com que incida a norma jurídica de fato (plano da existência) e se, uma vez incidida a norma jurídica, é possível considerar a suficiência de outros elementos a ponto de não serem necessárias sanções invalidantes (plano da validade) e se é possível que haja a ocorrência dos devidos efeitos jurídicos previstos pela norma (plano da eficácia). É que, como explica o autor, o suporte fático é complexo, sendo raros os momentos em que apenas um fato ou conduta o componha. A própria norma, assim, dirá quais fatos são considerados essenciais para a existência jurídica do suporte fático (a que o autor chama de elementos nucleares), quais elementos constituem pressupostos à perfeição válida ou eficaz do suporte fático (elementos complementares) e quais elementos criam uma relação de dependência para que o suporte fático possa ter plena eficácia (elementos integrativos).

Inicialmente, os elementos nucleares podem ser cerne (sem os quais determinado suporte fático não pode ser enquadrado em nenhuma categoria jurídica) ou completantes (responsáveis por enquadrar determinado suporte fático em categoria jurídica específica). É a partir do elemento nuclear cerne que se é definido o ato jurídico *lato sensu*, como a conduta em que a vontade é relevante para a concretização, mas cujo poder

41 BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência*. 22ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva Jur, 2019a, p. 85-111, e BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do Fato Jurídico: Plano da Eficácia – Parte 1*. 11ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva Jur, 2019b, p. 53.

central de autorregramento é dado em lei (ato jurídico *stricto sensu*, não negócio jurídico). É apenas nas categorias de ato jurídico *lato sensu* que é possível seguir para análise do plano da validade e, portanto, dos elementos complementares necessários à validade do ato.

Saindo do plano da existência e indo para o plano da validade, encontram-se presentes os elementos complementares, responsáveis por qualificar juridicamente o núcleo do suporte fático, permitindo-lhe a análise jurídica de subsunção normativa e, conseqüentemente, a verificação da validade ou não do ato praticado (negócio jurídico e ato jurídico *stricto sensu*). Ou seja, nesses termos, não basta ser sujeito (elemento nuclear), é preciso que este seja capaz, tenha legitimidade e tenha sua vontade livremente manifestada (elemento complementar); não basta ter objeto (elemento nuclear), é preciso que este seja lícito, possível, determinado ou determinável (elemento complementar).

Ainda, não basta ter forma (elemento nuclear), é preciso que esta seja prescrita ou não defesa em lei (elemento complementar). O autor considera que a maioria desses elementos diz respeito ao plano da validade, mas, a depender da organização normativa, é possível aplicá-los ao plano da eficácia. Nesses termos, é dado o entendimento do art. 104 do CC/02, que, embora possa ser ampliado, aplica-se ao caso como negócio jurídico.

Já os elementos integrativos ocorrem em menor grau no sistema jurídico, mas podem aparecer, a depender da organização normativa. Explica Mello⁴² que

há algumas espécies em que são necessários atos jurídicos praticados por terceiros, em geral autoridade pública, que integram [o suporte fático], mas, apenas, no plano da eficácia. Esses atos integrativos [...] não compõem o núcleo do suporte fático [...] nem o complementam, de modo que não interferem quanto à sua existência,

42 Idem, 2019a, p. 101, e Idem, 2019b, p. 54.

validade ou eficácia própria, mas atuam no sentido de que se irradie certo efeito específico que se adiciona à eficácia normal (própria) do negócio jurídico.

O autor, assim, para Direito Público, exemplifica a função integrativa e de eficácia usando do lançamento tributário⁴³.

Nesse ponto, quando Oliveira⁴⁴ lembrou que as resoluções deliberativas do Senado são atos-condição, explicou, ao falar do orçamento, que os atos-condição são “atos de atuação intermediária, sem capacidade de proporcionar conteúdo adicional em relação ao ato sob seu condicionamento, mas que permitem a sua eficácia”⁴⁵.

A doutrina, contudo, continua divergindo sobre os efeitos da resolução senatorial, principalmente em relação a quais sanções seriam aplicadas caso ela não seja cumprida. MIRANDA, por exemplo, considerou que, na Constituição de 1946, a ausência de autorização do Senado geraria inexistência do mútuo realizado, mesmo que a resolução fosse entendida como elemento integrativo em mera habilitação de solenidade constitucional⁴⁶, enquanto que, na Constituição de 1967, considerou o

43 O lançamento, na opinião do autor, transforma o dever de pagar tributo em obrigação (isto é, atribui todas as consequências jurídicas do conceito obrigação, principalmente relacionados à economicidade, liquidez e certeza) de pagar tributo, integrando os efeitos jurídicos necessários e produzindo a eficácia final própria da relação tributária. Essa classificação dever-obrigação é própria da doutrina desse autor, assim sendo, se for utilizada a classificação comum na doutrina tributária, a relação do lançamento seria o elemento necessário para a integração de uma obrigação tributária em um crédito tributário, tornando possível a exigibilidade (de maneira geral) do valor devido. BERNARDES DE MELLO, Marcos. *Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência*. 22ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva Jur, 2019a, p. 101.

44 OLIVEIRA, op. cit., p. 954.

45 Ibidem, p. 587.

46 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. t.1. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 286, apud OLIVEIRA, 2022, p. 1015.

mútuo nulo, por ferir elemento de validade imposto pela Constituição⁴⁷.

Oliveira⁴⁸ e Meyer-Pflung⁴⁹, bem como Andrade⁵⁰, consideram nulo o empréstimo celebrado sem autorização do Senado, enquanto Ataliba⁵¹ faz referência à eficácia de contrato de Direito Público como sendo criada pela resolução e Mello⁵² reafirma como elemento de eficácia genérica e total do negócio celebrado, ambos sobre o terceiro plano.

No caso do PAF, todos os contratos contiveram cláusula determinando que “a eficácia deste contrato fica condicionada à autorização do Senado Federal, nos termos da Resolução n. 70/95, com redação que lhe foi dada pela Resolução n. 12/97, ambas do Senado Federal”. A resolução agiria, assim, como condição suspensiva⁵³ da eficácia contratual, adiando, no limite, seu aperfeiçoamento fático (entrega do dinheiro) e mantendo suspenso o empréstimo público exatamente pela não realização da operação de crédito. É a resolução prévia à operação e posterior ao contrato de empréstimo celebrado.

O tema tratado teria como foco a resolução deliberativa, já que a resolução disciplinadora, com força de lei unicameral, permaneceria como elemento instituidor de requisitos do suporte fático. No caso, seria a resolução disciplinadora, enquanto ato-regra, enquadrada como a

47 Idem, 1970, p. 84-85, apud ANDRADE, 2012, p. 140.

48 OLIVEIRA, op. cit., p. 997.

49 PFLUNG-MEYER, Samanta. *Art. 52*. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 925.

50 ANDRADE, 2012, p. 140-141.

51 ATALIBA, op. cit., p. 179-187.

52 MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3ª ed., v. I. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 563-564.

53 RIBEIRO BASTOS; MARTINS, op. cit., 1995, p. 169.

determinante da “forma prescrita em lei”, nos termos do art. 104, III do CC/02. Entre as condições de necessário cumprimento, em determinados casos, seria necessário um elemento integrativo, capaz de garantir eficácia do negócio, sentido que deve ser atribuído ao que o art. 44 da RSF 43/2001 chamou de “prazo do exercício da autorização”, ou seja, período dentro do qual o mútuo deverá ser aperfeiçoado, sem o qual haveria a necessidade de nova integração, pela remoção de obstáculo do jurídico.

Ainda, entender os efeitos jurídicos dessas resoluções passa por entender a função do Senado no processo de endividamento e a extensão do exercício do controle concreto debatido até o momento. Em outras palavras: o controle exercido pelo Senado é um controle material, de mérito e baseado em análise própria de conveniência e oportunidade ou é um controle formal, apenas de compatibilidade da operação com o ordenamento jurídico? Quando se analisa o art. 32, §1º, da LRF, que mistura um controle de mérito (“relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação”) e um controle de forma, observa-se que o Ministério da Fazenda já se encontra em disputa semelhante.

Quanto ao Senado, da mesma forma que no entendimento anterior, permanece a disputa na doutrina, eis que alguns consideram possível o controle material e político das operações pela Câmara Alta⁵⁴, enquanto há outros que veem possível apenas um controle normativo-formal pela

54 *Ibidem*, p. 59; COCUZZA, Franco Oliveira. *Arts. 44 a 52*. In: COSTA MACHADO, Antônio Cláudio (orgs.), CUNHA FERRAZ, Anna Cândida (coord.). *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 9ª ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2018, p. 376-377; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual - Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 472; LEITE, Geilson Salomão. *Crédito e Empréstimos Públicos*. In: MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.) *Tratado de Direito Financeiro*. v. 2., 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 21; COSTA, Nelson. *Constituição Federal anotada e explicada*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 187-188.

Casa⁵⁵, e mais aqueles com uma posição intermediária, isto é, que preveem um controle material até certo sentido, por exemplo, no que concerne ao sopesamento interfederativo e aos custos da operação ao sistema macroeconômico, mas dá prevalência a um controle normativo às demais disposições possíveis de controle⁵⁶.

Nos termos do Direito Público, a explicação sobre classificação de DI PIETRO⁵⁷ sobre atos compostos e atos complexos é essencial. Diz-se composto o ato jurídico-administrativo final (suporte fático) formado por duas ou mais manifestações (elementos) de órgãos diversos ao que deu a manifestação principal (elemento nuclear).

O ato principal é material, já os atos acessórios são instrumentais, pois garantem a eficácia do ato principal, ao não possuírem conteúdo material, mas apenas sendo pressuposto (anterior) ou complemento

55 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7ª ed. Malheiros, 2015, p. 1020 e 1024; CHAIN COSTA, Henrique; HAGE TONETTI, Rafael Roberto. *Da Concessão de Financiamento aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por Instituição Financeira Federal*. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Dívida Pública*. Editora Blucher, 2019, p. 456; GUIMARÃES PEREIRA, Cesar Augusto. *O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal*. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 55.

56 LIMA, Rodrigo Medeiros de. *Adoção de uma contabilidade pública uniforme em âmbito nacional como instrumento de aperfeiçoamento do controle do endividamento subnacional e a questão federativa*. In: CONTI, 2019, p. 192; BALDO, Rafael Antônio. *O déficit semântico da dívida pública brasileira*. In: CONTI, 2019, p. 98- 99; MOREIRA DE CARVALHO, José Augusto. *A dívida pública e autonomia dos entes subnacionais*. In: CONTI, 2019, p. 503 e ss; FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 437-460; MOURÃO, Licurgo, SHERMAN, Ariane. *Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal*. In: CONTI, 2019, p. 528.

57 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34ª ed., São Paulo: Atlas, 2021, p. 231-232.

(posterior). Difere-se do ato complexo, em que ambos os atos componentes do suporte fático são elementos nucleares (vontade) ou complementares (qualificação) por estarem em nível de igualdade de manifestações.

A essencialidade dessa classificação vem para enfrentar as questões dadas pela doutrina. Se é possível alegar que a resolução deliberativa é parte do ato complexo, a vontade senatorial se torna elemento complementar, cujo resultado é fulminar o empréstimo realizado sem sua existência de nulidade por invalidade, ao mesmo tempo que reconhece a vontade do Senado para emitir entendimentos sobre conveniência e oportunidade, isto é, garante que a Casa realize controle material de mérito sobre o empréstimo realizado. Se for declarado como ato composto, a resolução senatorial deliberativa é mero acessório do negócio, e, enquanto elemento integrativo, meramente garante a eficácia do mútuo e impede que o Senado realize controle material, só formal.

Em certa medida, o caso concreto do Programa de Ajuste Fiscal parece indicar que a função da resolução deliberativa seja a de garantir a eficácia da operação de crédito a ser realizada posteriormente, razão pela qual, em certa medida, também exerce controle prévio à entrega dos recursos financeiros. As consequências esperadas da não aprovação senatorial, na perspectiva desta enquanto elemento integrativo, também gerariam sanções ao negócio celebrado sem autorização, pela garantia de ineficácia do empréstimo público.

É que os atos de liberação de recursos não possuiriam causa jurídica razoável, na medida em que o acordo de vontades é ineficaz perante a situação concreta, constituindo o enriquecimento ilícito da Administração Pública⁵⁸. Não é, portanto, a rejeição senatorial que anula o contrato

58 Aqui, usa-se o conceito de “*kausa*” jurídica, como os motivos que justificam o deslocamento patrimonial, proposta por Antônio Junqueira de Azevedo, em contraposição à causa contratual, que é a função social própria de cada tipologia jurídica. A resolução senatorial impede a concretização da “*kausa*”, pelo fato de que o mútuo é um contrato real,

celebrado, mas o que ela faz é tornar ilícita a transferência patrimonial eventualmente realizada por ausência de razão jurídica. Há, conforme visto, ainda, um prazo para que essa transferência seja realizada após aprovação, fora do qual será considerada exatamente a perda das causas jurídico-econômicas do dado contrato.

Por fim, BASTOS⁵⁹ comenta que a atuação do Senado é limitada à aprovação do empréstimo em si, ou seja, do aperfeiçoamento, de maneira que eventuais aditamentos e alterações no que concernem à operação, enquanto não liberarem novos valores para agravar a situação financeira⁶⁰, não dependeriam de novas aprovações do Senado (o mero agravamento da situação, sem novas liberações de receitas, portanto, não dependeria de nova verificação do Senado, pois o mútuo ainda seria aquele já aprovado)⁶¹.

ao impedir a realização do deslocamento patrimonial que o aperfeiçoe. JUNQUEIRA DE AZEVEDO, Antônio. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia: atualizado de acordo com o novo Código civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002)*. São Paulo: Saraiva, 2014.

59 RIBEIRO BASTOS; MARTINS, op. cit., p. 169.

60 O art. 11 da RSF 48/2007 afirma que deverão ser aprovados pelo Senado Federal, além das operações originárias, os demais aditamentos que elevem os valores do mútuo, ou seja, que ampliem a disponibilidade financeira do Estado (o que seria, em verdade, nova operação, mas sob os mesmos termos contratuais) e que reduzirem os prazos de pagamento. Ou seja, o aumento dos juros (agravamento da situação financeira, sem novos repasses) não precisará ser reencaminhado ao Senado Federal para avaliação.

61 Tal é o entendimento dado pelo Ministro Ilmar Galvão no julgamento da ADI 688/1992, para quem eventual reescalonamento de dívidas (dado no âmbito da Lei 8.388/91) prescindiu da análise do Senado.

5. AUSÊNCIA DE AÇÃO DO SENADO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO

Para as operações de crédito interno, a ausência das aprovações senatoriais é irrelevante, nos casos em que tais não forem exigidas, ou gera a suspensão dos efeitos da contratação, quando o Senado Federal exigir sua própria contratação e apenas nos casos posteriores à exigência. Como já estabelecido, as autorizações do Senado para operações de crédito interno são casuísticas, ou seja, dependem de prévia resolução disciplinadora que estabeleça a necessidade de deliberação, fazendo com que todas as operações de crédito interno do mesmo gênero sejam eficazes enquanto não disciplinada sua autorização.

Firmado o mútuo sem a autorização necessária, ele será nulo, por falta de causa jurídica, e não haverá qualquer devolução de juros ou outros encargos à instituição financeira associada, apenas do principal contabilizado do empréstimo, nos termos do §1º do art. 33 da LRF. Essa perspectiva é necessária na medida em que o *caput* desse artigo impõe que a instituição financeira credora exija a comprovação de que a operação atende às condições legais e constitucionais e aos limites estabelecidos pelo Direito brasileiro. Estando cientes da ilegalidade, devem ser sancionadas por permitir sua ocorrência.

Não é o caso em relação às instituições responsáveis pelo crédito externo. Isso porque a exigência do *caput* do art. 33 da LRF é ressalvada para credores externos, ou seja, não há qualquer necessidade de que a eventual instituição financeira estrangeira tenha conhecimento sobre Direito brasileiro para celebrar acordos com a União, os Estados e os Municípios, não sendo, para esses credores, relevante saber se todas as disposições jurídicas necessárias para a celebração do mútuo estão ou não cumpridas. E essa irrelevância é decorrência, muitas vezes, do regime jurídico que estaria sendo imposto às operações de crédito externo. Com efeito, a RSF 48/2007, em seu art. 8º, determina que os contratos de operações de crédito externo não poderão conter cláusulas (i) de natureza política, (ii) atentatórias à

soberania nacional e à ordem pública, (iii) contrárias à Constituição e às leis brasileiras e (iv) que impliquem compensação automática de débitos e créditos. Outrossim, os contratos deverão ser resolvidos por arbitragem ou perante o foro brasileiro (parágrafo único). Não há vedação, portanto, à aplicação de regime jurídico diverso do brasileiro, o que é bastante comum, ainda mais em Estados que apresentam problemas de credibilidade, e serão tais contratos lícitos no país, desde que preservadas certas reservas legislativas impostas e a necessidade de que o caso seja resolvido pelo judiciário brasileiro ou pelo foro da arbitragem internacional.

Valem, aqui, algumas considerações sobre o que se pode entender como operação de crédito externo, afinal, como explica TROTABAS⁶², a discussão sobre dívida externa é uma discussão que envolve muito mais o funcionamento de finanças internacionais (sendo um dos campos de Direito Financeiro mais bem desenvolvidos no âmbito internacional) do que preceitos de finanças públicas locais. O conceito de dívida externa, bem como de operação de crédito externo, não é encontrado no Direito brasileiro, mesmo que a própria Constituição Federal faça referência direta e expressa a esse termo. Dentre os diversos critérios que se podem considerar (local de emissão/ celebração do contrato, foro competente de julgamento, moeda negociada, nacionalidade, residência ou domicílio do credor), nenhum é expressamente escolhido pelo legislador para contabilidade, mesmo que haja certas descrições em portarias do Banco Central.

Não se nega, contudo, que as operações de crédito externo, em decorrência de contexto econômico específico da ordem internacional, inclusive jurídica, sempre apresentaram características próprias, desde o fato de que determinados organismos internacionais mutuantes têm

62 TROTABAS, Louis. *Précis de science et législation financières*. 4.ed. Paris: Dalloz, 1935, p. 357.

capacidade de influenciar a política fiscal local⁶³ e até foram, no passado, responsáveis pela realização de guerras em prol da defesa do capital emprestado, razão pela qual fora defendida, sob a Doutrina Drago⁶⁴, a soberania nacional.

Assim, divergindo de autores como Oliveira⁶⁵, que, como supracitado, defende a invalidade da operação de crédito externo realizada sem aprovação do Senado Federal, Ataliba⁶⁶ explicava que a ausência de autorização do Senado Federal para o crédito externo não seria capaz de promover a revogação de um contrato que ainda sequer teria sido aprovado, fazendo com que fosse aplicado um regime jurídico de Direito Privado, atento aos preceitos do Direito Internacional Privado, ao contrato de mútuo celebrado entre o Estado ou o Município e o banco ou a instituição financeira internacional, afastando preceitos do regime jurídico de Direito Público descritos na ordem brasileira.

Assim, estando vedado de pronto a celebração, pelo Poder Executivo do ente federado, de contrato de operação de crédito que previsse foro diverso do brasileiro para a solução do litígio, excetuados os casos de arbitragem internacional, a questão é como as determinações de Direito Internacional Privado brasileiro descreveriam o caso, já que caberia ao juiz brasileiro determinar como a causa seria judicialmente resolvida. Nesse caso, o art. 17 da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro (DL 4.657/1942) descreve que não terão eficácia no Brasil as declarações de vontade que ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes.

63 LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Elementos Jurídicos da Reestruturação Internacional da Dívida Pública*. São Paulo: Editora Blucher Open Access, 2017, p. 48-49.

64 BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19ª ed. revista e atualizada por Hugo Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 620-622.

65 OLIVEIRA, op. cit., 2022, p. 996.

66 ATALIBA, op. cit., 1973, p. 187.

Mesmo estando presente discricionariedade do juiz para interpretar o sentido dessas expressões indeterminadas, não pareceria restar dúvidas de que a autorização senatorial, até por estar descrita expressamente na própria Constituição, enquadrar-se-ia como norma de ordem pública.

Contudo, mesmo se assim não fosse, também não pareceria possível aplicar a essas operações um regime jurídico privado, conforme descrito no país de celebração do acordo (*lex causae*), considerando que muitas das garantias de Direito Público no Brasil são descritas na Constituição Federal. Afinal, conforme explica MAZZUOLI⁶⁷, mesmo que haja uma necessidade de aplicação da lei estrangeira em sua integralidade, conforme indicado pelo Direito Internacional Privado de cada país, é sempre forçosa a necessidade de limitar o direito estranho conforme a ordem pública da *lex fori* vigente.

A aplicação de norma estrangeira que preservasse o contrato em detrimento da ordem jurídica brasileira, inclusive levando o caso a ser debatido em outro foro que não o brasileiro ou arbitral, comprometeria a própria validade do contrato celebrado. Afinal, o Poder Executivo, ao celebrar operações de crédito, só o faz enquanto delegado da vontade do Estado acompanhada de permissões dadas legalmente. A lei autorizativa das operações de crédito (ato-condição), a resolução do Senado (ato-condição) e a lei complementar que regula a dívida e as operações de crédito (ato-regra), embora, esse último caso não esteja elaborado na integralidade das exigências do art. 163 da CF/88, determinam a formação da vontade do Estado para celebrar contratos de maneira geral.

Deve-se lembrar que é princípio do Direito Privado, como um todo, o respeito à autonomia da vontade, mesmo que em suas variações e restrições a cada caso ou contexto, com base na herança ocidental de Direito Romano. Assim sendo, na medida em que não há o cumprimento

67 MAZZUOLI, Valério. *Curso de Direito Internacional Privado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 82.

exato das determinações constitucionais que são estabelecidas em um Estado Democrático de Direito, o que inclui o Princípio da Legalidade da Dívida Pública, tal como um guia do que se pretendia a uma dívida pública legítima e constitucional⁶⁸, não é formada a vontade estatal minimamente necessária para que o contrato firmado pelo Estado e credores privados seja lícita, exatamente por faltar o pressuposto subjetivo de validade: ou seja, a capacidade do agente público que celebrou o contrato, bem como sua competência legal nos termos das atribuições orgânicas, constatando-se a existência ou inexistência de óbices de atuação deste agente público⁶⁹.

Quer-se dizer com isso que, não havendo a devida autorização legislativa, nem mesmo o Presidente da República poderia celebrar contrato com a instituição financeira privada – não apenas estaria cometendo crime contra as finanças públicas (art. 359-A do Código Penal), como o negócio seria nulo em qualquer que tenha sido o regime jurídico utilizado para a solução do conflito, pois não haveria *apresentação* real do Estado naquela negociação, eis que a vontade estatal para realizar tais operações estaria ausente, e, conseqüentemente, não haveria a formação de obrigações em face do Estado.

Essa consideração serve para se entender que, mesmo na aplicação do regime jurídico estrangeiro pelo juiz brasileiro, ainda assim é necessário que a instituição financeira externa mostre certa diligência no que concerne a entender os meandros da contratação de débitos por entes públicos, da mesma forma que o faria para empresas privadas com quem negociaria. As resoluções do Senado Federal seriam mais uma etapa dessa pesquisa.

68 CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 140, apud TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 442.

69 MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 324.

Logo, conquanto se possa discutir tal possibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, conservar-se-ia a ideia de que, ausente a autorização senatorial, a operação estaria juridicamente ineficaz e, portanto, não deveria ser considerada a aplicação de regime jurídico diverso, em atenção aos princípios de Direito Internacional Privado, eis que a Constituição eleva, por sua própria conta, a autorização senatorial como norma de ordem pública que não pode ser afastada mesmo perante negociações entre privados.

6. CONCLUSÃO

O trabalho, por fim, conseguiu fazer uma revisão sobre os efeitos jurídicos das resoluções do Senado Federal no exercício de suas competências constitucionais sobre a dívida e o endividamento público. O controle abstrato da dívida pública, entre todos os efeitos dados pelo Senado Federal, será exercido por resoluções disciplinadoras e terá como fundamento de validade os inc. VI a IX do art. 52 da CF/88, na mesma medida em que servirão de atos-regras assemelhados às leis complementares descritas no art. 163, II, da CF/88 como responsáveis por normatizar sobre a dívida pública, de elaboração sob competência do Congresso Nacional, conforme a primeira parte do art. 48, II, da CF/88.

O poder normativo do Senado nem sempre será mais específico que o poder atribuído ao Congresso Nacional, de forma que é adequado igualar os poderes constitucionalmente atribuídos a estes órgãos, em que pese o primeiro seja exercido por resolução constitucionalmente qualificada e o segundo seja exercido por lei complementar. Em conclusão, servirão as resoluções disciplinadoras como critério de validade para eventuais operações de crédito, a ser cumprido pelos entes federados.

O controle concreto é a fonte de divergência interpretativa. Exercido por resolução deliberativa, tem como fundamento de validade os inc. V e a segunda parte do inc. VII do art. 52 da CF/88 e servem como atos-condição

para o exercício de poderes sobre o endividamento público. O crédito externo, regrado pelo inc. V do art. 52, deverá necessariamente ser objeto de controle concreto, enquanto o crédito interno só sofrerá tal verificação em casos específicos determinados pela própria Casa Senatorial, tanto no art. 44 da RSF 43/2001, quanto em resoluções dadas para programas financeiros específicos ou situações concretas, como PAF, o RELUZ, as Olimpíadas e a Copa, além de outros.

As possíveis interpretações perpassam o entendimento da resolução deliberativa enquanto componente de ato complexo, para fins de influenciar o plano de validade da operação de crédito e facilitar um controle político material pela Casa, ou enquanto ato composto, para fins de influenciar o plano da eficácia da operação de crédito e permitir um controle político material restrito às práticas dos entes subnacionais a fatores essenciais à estabilidade macroeconômica, valorizando o mero controle normativo legal.

No que concerne à operação de crédito externo em que seja acordada a aplicação de regime jurídico diverso do brasileiro, mesmo diante de princípios de Direito Internacional Privado, a resolução senatorial que autoriza a operação, de plano requisitada pela Constituição Federal, servirá como critério de análise obrigatória pelo juiz da causa, pois a aplicação de regime jurídico estrangeiro não faz com que sejam dispensados os requisitos do próprio Direito Internacional Privado brasileiro, que dispõem sobre a análise de normas de ordem pública, constitucionais e legais. Logo, as facilidades que a ordem nacional outorga aos credores externos (*caput* do art. 33 da LRF) apresentam um limite no próprio cumprimento das normas constitucionais sobre a forma que o Estado deverá seguir para fazer cumprir o ordenamento brasileiro sobre a formação de negócios jurídicos.

Em todo caso, todavia, a consequência à rejeição da operação ou a mora em sua análise tornam ilícitos os atos praticados pelos agentes. Seja por nulidade, no caso em que a resolução influenciar o plano da validade, seja por enriquecimento ilícito, no caso em que a resolução influenciar o plano da eficácia. Considerando o caso do Programa de Ajuste Fiscal,

houve reconhecimento expresso de que a resolução influenciava no plano da eficácia das operações, razão pela qual essa opção parece a mais adequada à realidade. Ainda, também não pareceria adequado interpretar a resolução do Senado como parte de um ato composto (ou seja, como mero ato instrumental), mas verificar que o cumprimento da função institucional do Senado não é de mero fiscal normativo, mas capaz de exprimir juízos de controle material, sendo o endividamento público parte de um ato complexo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos Entes da Federação**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito-USP, São Paulo, 2012.

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

_____. Empréstimos Públicos e sua Natureza Jurídica. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 99, p. 795-825, jan./dez. 2004.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico**. São Paulo: RT, 1973.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico: existência, validade e eficácia: atualizado de acordo com o novo Código civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002)**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROS, Luiz Celso de. **Ciência das Finanças**. Bauru: Editora Edipro, 1999.

BERNARDES DE MELLO, Marcos. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Eficácia – Parte 1**. 11ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva Jur, 2019a.

_____. **Teoria do Fato Jurídico: Plano da Existência**. 22ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva Jur, 2019b.

_____. **Teoria do Fato Jurídico:** Plano da Validade. 15ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva Jur, 2019c.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil.** São Paulo: MP, 2006.

_____. Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito Tributário.** v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2003,

COSTA, Nelson. **Constituição Federal anotada e explicada.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34ª ed., São Paulo: Atlas, 2021.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal:** questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 30ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. **Curso de Derecho Financeiro Español.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1997.

LOUREIRO, Maria Rita. **O controle do endividamento público no Brasil:** uma perspectiva comparada com os Estados Unidos. EAESP/FGV/NPP. Relatório de Pesquisa n. 5/2003.

_____. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **Revista São Paulo em Perspectiva.** v. 15, n.4. São Paulo: Fundação SEADE, 2001, 12.

MARTINS, Andrea Siqueira. **O endividamento dos Estados-membros em face da União** – uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MARTINS, Ives Gandra. Arts. 29 a 31. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualização de José Emmanuel Burle Filho. 44ª ed. São Paulo: Editora Malheiros e Editora JusPodivm, 2020.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. v. I, 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

OLIVEIRA, Régis de. **Curso de Direito Financeiro**. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PFLUNG-MEYER, Samanta. Art. 52. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RIBEIRO BASTOS, Celso. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 9ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

_____; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. v. 4, t I (art. 44 a 69). São Paulo: Saraiva, 1995.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022.

TEMER, Michel. Resoluções. **Revista do Serviço Público**. Ano 39, v. 110, n. 2. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1982.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de Finanzas, Derecho Financeiro y Tributario**. Buenos Aires: Depalma, 1972.