

Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais e o controle pelos tribunais de contas: *rendering of accounts* ou *accountability*?

Juliana Francisconi Cardoso

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Especialista em Auditoria Pública pela Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (Fepese). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Maringá (Unicesumar). Auditora Fiscal de Controle Externo e Chefe do Gabinete da Presidência do TCE/SC.

Resumo: O tema da dívida pública possui relevância no Brasil, com histórico de debates sobre seu impacto no orçamento. Apesar de vista negativamente, ela compõe a atividade financeira do Estado e é reconhecida como ferramenta essencial para o financiamento de investimentos de longo prazo, devendo ser bem gerida. O controle da dívida pública envolve métodos cooperativos, administrativos e normativos, sendo que no Brasil prevalece o controle por meio de normas jurídicas e o administrativo, realizados por diversas instituições, como Senado, Ministérios, Banco Central e os Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas possuem atribuição constitucional para fiscalizar a dívida pública, mas, frequentemente, limitam-se a análises formais em contas de governo, sem avaliações qualitativas ou auditorias profundas. Estudos sugerem que as Cortes de Contas deveriam ampliar suas funções, realizando auditorias operacionais e monitoramentos para melhorar a eficiência do uso dos recursos públicos e atender às demandas de *accountability*. A má administração da dívida pública, seja em sua contratação ou execução, compromete a sustentabilidade econômica e social, exigindo esforços conjuntos entre órgãos reguladores e gestores para garantir transparência, eficiência e justiça intergeracional.

Palavras-chave: Dívida pública. Tribunal de Contas. Accountability.

Sumário: 1 Introdução – 2 Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais – 3 Métodos de controle da dívida pública – 4 Controle da dívida pública no Brasil – 5 Controle da dívida pública pelos Tribunais de Contas – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Constitui um debate frequente e que chama a atenção da sociedade brasileira o peso da dívida pública sobre o orçamento dos governos. Ainda nos últimos anos da década de 1980, por ocasião da assembleia nacional constituinte, oportunidade em que se discutiram os principais problemas do país, foram travadas discussões sobre a dívida pública federal e chegou-se ao ponto da inclusão, no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de comando

que determinava a realização de exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores da dívida externa brasileira (art. 26 do ADCT). Ainda que o referido exame nunca tenha sido realizado, o que é alvo de questionamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), retira-se desse fato, já àquela época, preocupação com a dimensão e com o impacto da dívida pública sobre o orçamento do governo federal. Corrobora essa afirmação o quanto se extrai dos registros históricos dos debates que permearam a votação do referido dispositivo constitucional, no sentido de que a sua inclusão representava exigência da sociedade, que à época identificava a dívida pública externa como causadora dos problemas econômicos e sociais do país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Passados quase vinte anos, em 2005, a Câmara dos Deputados, através do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, elaborou publicação intitulada “A Dívida Pública Brasileira” e destacou, na nota introdutória, que o tema foi escolhido em face de sua indiscutível relevância para a sociedade. Posteriormente, em 2009, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Mundial publicaram livro sobre a experiência brasileira com a gestão da dívida pública e, logo na introdução, os organizadores destacaram que o tema da dívida, em virtude da relevância para a sociedade, merecia ser explorado.

A história da dívida pública brasileira é conturbada e possui uma imagem negativa por ser comumente associada ao pagamento de altas taxas de juros e ao comprometimento da receita fiscal e do Produto Interno Bruto (PIB) (PORTUGAL, 2009). É de se ressaltar, no entanto, que ela constitui importante instrumento para o exercício da atividade financeira do Estado e que, não raras vezes, precisa e deve ser demandada para a adequada realização do orçamento.

O ônus decorrente da dívida pública dos entes subnacionais é também tema que costuma chamar a atenção. Sobretudo após o advento do plano real, quando se pôs fim ao período inflacionário, os Estados não puderam mais se beneficiar do prolongamento de prazos para pagamento de fornecedores nem da concessão de reajustes aos seus servidores em percentual inferior ao da inflação, o que lhes rendia receita extraordinária, tampouco puderam continuar a fazer uso de empréstimos não saldados aos seus bancos (LOUREIRO, 2003). A partir daí o desequilíbrio fiscal desses entes tornou-se evidente e o comprometimento do orçamento com o pagamento de parcelas da dívida pública passou a ser sopesado. Em estudo que apresenta dados de 1988 a 2003, Loureiro (2003) anota que, no período, houve sete rodadas de negociações de dívidas estaduais com a União, o que ilustra, segundo afirma, o histórico comportamento fiscal irresponsável dos Estados e Municípios brasileiros, que, salvo exceções, se endividavam sem condições de pagamento porque sabiam que, ao final, acabariam transferindo suas dívidas para a União, através de negociações que permitiam a rolagem desses débitos.

Mas não são apenas as estimativas orçamentárias que justificam a preocupação com o controle da gestão da dívida, pois também os seus efeitos prospectivos colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições de controle e fiscalização financeira e orçamentária da administração pública. É dizer, o controle da gestão da dívida pública é também essencial para evitar que a irresponsabilidade de uma geração se torne um peso excessivo para as gerações seguintes (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

A dívida pública se amolda perfeitamente na atividade financeira do Estado, sendo, no entanto, essencial que além do interesse público que lhe é peculiar, sua finalidade também esteja voltada à realização de despesas com investimentos, pois são essas as únicas que se podem imputar às gerações futuras. Lorenz von Stein *apud* Conti (2018, p. 4) afirma que “um Estado sem dívida ou faz muito pouco pelo seu futuro, ou exige demais do seu presente”. A grande questão, segundo Conti (2018), é controlá-la.

Para o caso do controle que é exercido pelos Tribunais de Contas (TCs), Camargo e Rangel (2017), após a realização de levantamento, afirmam que ao examinarem os sítios eletrônicos de diversos TCs verificaram que a fiscalização efetuada com relação ao tema “dívida pública”, regra geral, fica limitada ao momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual. Camargo e Rangel (2017) também demonstram desconforto com o foco da análise sobre a dívida pública empreendida pelos TCs e defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos, uma vez que o endividamento gera benefícios presentes, mas com ônus futuros. Moutinho e Lochagin (2017), no mesmo sentido, ao tratarem sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a dívida federal, reportam que aquela Corte de Contas deve reservar maior espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à dívida pública, colocando-a no mesmo patamar das fiscalizações realizadas para o controle de obras e despesas com serviços especiais, como saúde e educação, por exemplo.

Quanto ao foco das ações de controle dos TCs, Costa (2016) explica que dentre as competências estabelecidas pela Constituição Federal (CRFB) há espaço para o exame da conformidade dos atos, restrito ao aspecto legal, sua forma e adequação ao balizamento estabelecido na lei, mas também se pode perscrutar o desempenho e o resultado, atentar para a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão na busca da realização das políticas públicas. Também com relação ao foco das ações de controle dos TCs, Rocha (2013) cita pesquisas que apontam para o anseio de que os TCs concentrem sua atuação na avaliação

do alcance das políticas para além do controle meramente formal, assegura que as principais críticas à atuação dos TCs se dirigem ao mérito de suas decisões e conclui expondo a percepção, que não é sua, de que, em sua maioria, os TCs não se aproximam da substância da *accountability*, já que as informações por eles produzidas não atendem aos anseios e necessidades da sociedade, “restringindo-se à verificação da conformidade da ação dos agentes públicos, sem expandir seus horizontes para além dessa visão limitada” (ROCHA, 2013, p. 906).

2 Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais

Há mais de um conceito correlato ao da dívida pública, porém, cada qual com particularidades que permitem inferir a sua adequada identificação, em que pese, em alguns momentos, admitirem, de fato, confusão ou mesmo utilização como sinônimos. Tal se dá, em especial, com os conceitos de dívida pública, endividamento público e empréstimo público. No que toca, especificamente, ao conceito de dívida pública, é importante delimitar que, para efeitos deste artigo, sua incidência não alcança as dívidas da administração, caracterizadas como aquelas que se relacionam com a aquisição de bens, prestação de serviços, condenações judiciais e aluguéis.

Nesse sentido, registra-se que será acolhida a definição de Baleeiro (2008), que é a mesma adotada por Torres (2013), de acordo com a qual nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de dívida pública, sendo essa unicamente a resultante do exercício do crédito público como processo fiscal. Assim, apenas os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo através de contratos ou do oferecimento de títulos em geral, incluídas a concessão de garantias e avais, são considerados dívida pública para efeitos deste artigo (dívida consolidada).

O relato histórico realizado por Assoni Filho (2007), denota a existência de registros que indicam a utilização de empréstimos públicos antes mesmo da Era Cristã. Nesse caso, as operações de crédito eram realizadas por imperadores, senadores e outros homens dotados de notoriedade, sendo, porém, direcionados ao atendimento do interesse pessoal dos governantes. Da mesma forma, na Idade Média, essa forma de captação de recursos públicos também revestia o caráter pessoal do governante, sendo, todavia, geralmente destinada ao financiamento de guerras. Ultrapassado o período feudal e o estado patrimonial, em que se confundiam as finanças públicas com as finanças do rei, o advento do estado fiscal promoveu alterações na ideologia financeira, distinguindo-se a esfera pública da esfera privada e dando lugar à ampliação das obrigações do Estado. As novas

funções do Estado fizeram então surgir a necessidade de novas fontes de financiamento através do aprimoramento do sistema tributário, bem como mediante a utilização de recursos obtidos por intermédio dos empréstimos públicos.

No século XX, especificamente na década de 1930, a aceitação da dívida pública, mediante a captação de empréstimos, se fez expressivamente presente. A mudança de paradigma deu-se, sobretudo, por influência das ideias de John Maynard Keynes, que defendia a utilização da dívida pública como instrumento de intervenção do Estado na economia para a manutenção do pleno emprego. A partir daí, mais expressivamente após a Segunda Guerra Mundial, com o crescimento das atribuições do Estado e o incremento das suas obrigações, a utilização da dívida pública passou a ser visualizada cada vez mais como uma alternativa viável para a obtenção de recursos e cumprimento do seu papel social. Nesse período, a utilização de empréstimos públicos viu-se desvinculada das situações extraordinárias de guerras e calamidades e passou a ser utilizada meramente como forma de obtenção de recursos. O alerta surgiu na década de 1970, com a crise orçamentária e financeira pela qual passaram vários países, provocada, em parte, pela utilização abusiva, sem planejamento ou controle, dos empréstimos públicos (ASSONI, 2007).

Existem, em linhas gerais, dois modelos distintos de gestão da dívida pública: o clássico e o keynesiano (ANDRADE, 2012). Segundo o modelo clássico, deve haver equilíbrio e responsabilidade fiscal e os empréstimos públicos devem ser contraídos apenas para fazer frente à realização de investimentos. Para a teoria keynesiana, por outro lado, os empréstimos podem ser utilizados para o atingimento de objetivos macroeconômicos mais importantes como o aumento da renda e do emprego. Nesse segundo modelo, o equilíbrio orçamentário, importante para a empresa privada e para as famílias, não tem importância alguma para o Estado, que deve buscar a prosperidade da economia nacional e não o equilíbrio orçamentário. O modelo keynesiano foi fortemente utilizado a partir da década de 1930 até 1970, período no qual o elevado crescimento econômico e a baixa inflação verificados pareciam confirmar o seu acerto. Após esse período, no entanto, abriu-se lugar novamente para as ideias que serviram de inspiração para o modelo clássico.

Dentre os papéis que a dívida pública pode desempenhar no contexto da atividade financeira do Estado, cita-se o de gestão dos recursos públicos e o de política financeira. Andrade (2012) aponta que o endividamento é um importante mecanismo de gestão de recursos públicos e instrumento de política financeira, mas que, no entanto, não representa a única forma pela qual se viabiliza a autonomia financeira dos entes públicos, admitindo-se a imposição de limites para o endividamento como forma de assegurar a estabilidade econômica.

Ponto importante a destacar e que guarda relação com a utilização da dívida pública na atividade financeira do Estado diz respeito à justiça intergeracional na alocação da despesa pública e o seu necessário financiamento. É o caso, por exemplo, de investimentos ou despesas de capital que podem gerar recursos, utilidades e benefícios para as gerações futuras, oportunidade em que a dívida pública se apresenta como instrumento para a distribuição adequada no tempo dos encargos relativos a tais gastos e faz com que concorram para a despesa pública todos aqueles que dela irão se beneficiar (ANDRADE, 2012). A dívida pública é o instrumento apropriado para financiar o investimento público na construção de ativos de elevado custo e de longa duração, como uma hidrelétrica, um porto ou uma estrada. Nesse caso, a dívida pública permite distribuir equitativamente entre os contribuintes do presente e do futuro o custeio e os riscos da construção de ativos com potencial para gerar benefícios e rendimentos supostamente superiores ao seu custo por longo tempo, para várias gerações de contribuintes (PORTUGAL, 2009).

A justificativa para adoção da dívida pública para fins de investimento tem a ver com a eficiência alocativa de longo prazo, pois permite a compatibilização do período de consumo com o de pagamento. A contratação da dívida pública é a forma adequada de financiar as despesas de capital, uma vez que as despesas deste tipo estão distribuídas ao longo do tempo e geram eficiência em termos intergeracionais (GREMAUD; TONETO JR., 2002). A limitação do crédito público para financiar investimentos representa medida de distribuição intergeracional no que se refere aos benefícios e aos ônus da dívida pública, e o argumento fundamental diz respeito ao fato de que os encargos da dívida que serão atendidos pelos recursos das futuras gerações devem equivaler ao benefício que será aproveitado por elas, algo que apenas ocorre se os recursos dos empréstimos forem aproveitados de forma produtiva, em investimentos cuja utilidade permaneça no longo prazo. Por outro lado, se o capital gerado não for aproveitado exclusivamente pelas gerações presentes, faz sentido que também os custos do seu financiamento não sejam arcados apenas por elas pois “o compromisso financeiro de pagamento futuro permite, por este ponto de vista, a diluição dos encargos entre os diversos beneficiários” (LOCHAGIN; DOMINGUES, 2017, p. 565).

Conti (2018, p. 3) ao falar sobre as despesas de capital, caracterizadas como aquelas que não se limitam à manutenção da máquina administrativa, mas que contribuem para a sua expansão, discorre que pode ser interessante que o Estado tenha acesso a recursos que não estão no seu orçamento, obtendo-os da poupança disponível para crédito, sendo “até medida de equidade entre as gerações”. Os governos tomam empréstimos porque precisam oferecer infraestrutura e serviços públicos para a população, que em termos de justiça social não podem ser adiados (LOUREIRO, 2001). A equidade entre as gerações e a dívida pública

foram constitucionalizadas no Brasil pelo art. 163, III, da CRFB, através da “regra de ouro”, segundo a qual as operações de crédito devem destinar-se a financiar unicamente as despesas de capital (ANDRADE, 2012).

3 Métodos de controle da dívida pública

Segundo Conti (2003), existem basicamente três métodos que os Estados modernos utilizam para a fixação de limites para a dívida pública, especialmente no que se refere ao endividamento das entidades federadas, os chamados entes subnacionais, são eles: cooperativo, administrativo e por meio de normas jurídicas. Andrade (2012), corrobora os métodos identificados, porém agrega o controle pelo mercado como mais uma possibilidade, ao menos em tese, de se exercer o controle sobre a dívida pública. A depender de aspectos históricos e culturais, bem como das relações político-administrativas entre os entes, e do desenvolvimento do mercado financeiro, dentre outros fatores, para o exercício do controle sobre a dívida pública pode-se adotar cada um dos métodos de forma isolada ou associada, total ou parcialmente (ANDRADE, 2012).

O método de controle pelo mercado funciona para os países que confiam apenas no mercado para limitar o acesso ao crédito pelos entes subnacionais. Perfectibiliza-se assim: os mercados enviam sinais aptos a impedir que o ente público contraia dívidas em excesso. Não há limites impostos pelo ente central e os governos locais têm liberdade para decidir sobre o montante, as fontes e as finalidades da dívida que pretendem contrair (ANDRADE, 2012). Segundo a doutrina, para que esse método seja possível, há quatro condições que precisam estar presentes: (i) o mercado deve ser aberto e livre, sem regras que posicionem os entes públicos em local favorecido ou que estabeleçam qualquer tipo de reserva para os empréstimos públicos; (ii) deve haver adequado nível de informações ao mercado sobre a dívida consolidada, capacidade de pagamento e solvência dos entes públicos; (iii) não pode haver hipótese de reescalonamento da dívida ou de prestação de socorro financeiro; e (iv) a estrutura institucional deve garantir a adoção de políticas fiscais responsáveis ou de redução da dívida para evitar crises, sempre que o mercado indicar que novas operações de crédito não poderão ser efetuadas. Essas condições não são fáceis de serem encontradas na prática, sobretudo nos chamados países em desenvolvimento (ANDRADE, 2012).

O método de controle cooperativo ou *cooperative approach*, dá-se mediante um processo de negociação entre os entes subnacionais. Nesse caso não há a fixação de limites pela lei ou pelo governo central. Trata-se de método eficiente em países nos quais a disciplina fiscal e o conservadorismo estejam arraigados e o governo central exerce forte liderança (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). O elemento positivo desse tipo de controle é trazer os entes subnacionais para a elaboração

das políticas macroeconômicas do país, bem como comprometê-los com o estabelecimento de diretrizes fiscais aptas a sua concretização. Com esse controle cooperativo, aumenta-se o diálogo e a troca de informações, bem como propicia-se a formação de consciência dos entes subnacionais quanto às implicações macroeconômicas de suas políticas orçamentárias (ANDRADE, 2012).

O método de controle administrativo ou *direct control of the central government*, é aquele através do qual o governo central possui competência para controlar diretamente as operações de crédito dos entes subnacionais, podendo, para isso, fixar limites anuais globais para o montante da dívida, bem como rever e conceder autorizações específicas para as operações de crédito com posterior subempréstimo para os entes subnacionais, com fins previamente aprovados (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). Mais comum em Estados unitários do que em Estados federais, os argumentos são bastante favoráveis a esse tipo de controle no que se refere às operações de crédito externo, porém, não no que se refere aos contratos internos. É que, no contexto das operações externas, a política macroeconômica relacionada às taxas de câmbio e às reservas de divisas são eminentemente de competência do governo central, o qual também é chamado a prestar garantias aos contratos firmados pelos entes subnacionais. Além disso, a adoção de procedimentos uniformes para o acesso ao mercado estrangeiro permite melhorias nos termos e condições de negociação (ANDRADE, 2012). No tocante às operações internas, de outro lado, vê-se que o governo central passa a tomar decisões de importância flagrantemente local, o que pode não ser eficiente, inclusive no que se refere ao comprometimento dos entes subnacionais. Nesse caso, outro aspecto negativo do controle administrativo diz respeito ao perigo moral ou *moral hazard*, pois pode tornar-se difícil a recusa do governo central em socorrer financeiramente os entes subnacionais em caso de moratória (ANDRADE, 2012). No controle administrativo normalmente delega-se a responsabilidade pela aprovação das operações de crédito ao Ministério da Fazenda ou a órgão de níveis mais centrais do governo, em face do papel de garantidor da posição fiscal sustentável para o público em geral (ANDRADE, 2012).

O controle por meio de normas jurídicas ou *ruled-based approaches* é aquele que se exerce mediante normas, de natureza constitucional ou legal, que disponham sobre limites, condições e vedações da dívida pública. Essas normas podem dispor, por exemplo, sobre o montante da dívida dos entes subnacionais, finalidade, fixação de metas de resultado ou taxas de juros (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). Esse tipo de controle é bastante atrativo por ser fácil de monitorar, bem como por transmitir transparência, segurança e certeza, impondo disciplina fiscal. Também evita barganhas entre os entes subnacionais e o governo central, normalmente caracterizados por casuísmos em detrimento de considerações sobre a estabilidade

macroeconômica. Seu ponto negativo fica por conta da rigidez e pouca flexibilidade, que diminuem a margem de manobra nos casos de recessão (ANDRADE, 2012).

O controle por meio de normas jurídicas, a despeito das qualidades representadas pela transparência, segurança e certeza, apresenta também externalidades que precisam ser detectadas e combatidas, como é o caso, por exemplo, da adoção de práticas e expedientes que visam contornar a observância de normas, como a reclassificação de despesas correntes para despesas de capital, a realização de operações de crédito por meio de entidades controladas em vez do próprio ente subnacional, a prática de operações que não se enquadram na definição de operações de crédito e que, portanto, não se incluem nos limites, entre outros (ANDRADE, 2012). Lochagin e Domingues (2017) consideram que se a gestão da dívida pública se insere em um ambiente de riscos fiscais, a adoção de medidas de gestão orçamentária e de planejamento dos financiamentos anuais para o cumprimento dos propósitos constitucionais de sustentabilidade e a introdução dos limites pode não assegurar, por si só, a diluição dos riscos existentes, ainda que se pudesse cogitar de seus efeitos sobre as expectativas dos agentes de mercado. Para Lima (2005), a preocupação em limitar o endividamento público por meio de normas legais tem estado presente em boa parte do mundo, sendo a experiência mais notória possivelmente a do Tratado de Maastricht, de 1991, que estabeleceu, como exigência para a entrada na União Monetária Europeia, que a dívida pública de cada país não superasse 60% do PIB, sob a central preocupação de que o excessivo endividamento de um país-membro representasse uma externalidade negativa para os demais.

4 Controle da dívida pública no Brasil

No Brasil, o controle sobre a dívida pública dos entes subnacionais dá-se através da conjugação de dois dos métodos apresentados no tópico acima, quais sejam: controle por meio de normas jurídicas e controle administrativo (ANDRADE, 2012). Quanto ao momento, pode ser ele *ex ante* ou *ex post*. E quanto aos órgãos e autoridades envolvidos, há atribuições que são delegadas tanto para o Senado Federal quanto para o Ministério da Economia, o Banco Central do Brasil, os gestores, os órgãos jurídicos e técnicos dos entes subnacionais, as instituições financeiras e os TCS.

4.1 Controle da dívida pública por meio de normas jurídicas

O controle por meio de normas jurídicas é a regra e alcança os comandos previstos no texto constitucional e na legislação infraconstitucional. O controle administrativo é a exceção, e se caracteriza pela submissão dos entes subnacionais

à autoridade da União. As normas constitucionais destinadas ao controle da dívida pública podem ser de ordem material, quando estabelecem regras ou princípios de observância obrigatória pelos entes subnacionais, ou de ordem formal, quando atribuem competência legislativa para tratar da dívida pública.

Vale fazer referência aos comandos constitucionais de ordem material que guardam relação com o controle da dívida no Brasil:

- art. 167, III: estabelece a denominada “regra de ouro”, que se destina a impedir que os entes públicos financiem, por meio da dívida pública, as despesas correntes, indício claro de descontrole das contas públicas (CONTI, 2018);
- art. 166, §3º, II: veicula regra destinada a garantir que os juros da dívida continuarão a ser pagos pelo ente devedor, em resguardo aos direitos dos credores da dívida pública, pois, “se os juros da dívida não forem pagos, a dívida irá aumentar, o que pode resultar no descontrole das contas públicas” (ANDRADE, 2012, p. 114);
- art. 165, §8º: apresenta exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, para permitir que a lei do orçamento traga, além da previsão de receitas e da fixação de despesas, a autorização para a contratação de operações de crédito; e
- art. 234: trata da proibição da União assumir a dívida de outros entes na hipótese de criação de um novo Estado. Segundo Andrade (2012), o pressuposto para a criação de um novo Estado é que ele seja economicamente viável, por esse motivo a Constituição Federal proíbe que os encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida sejam transferidos para a responsabilidade da União.

Os dispositivos constitucionais de ordem formal que tratam da dívida pública são os seguintes:

- art. 22, VII: estabelece que a União tem competência privativa para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores. Os entes subnacionais, por sua vez, submetem-se à política de crédito fixada pela União, pois se assim não fosse, tal política seria inócua (ANDRADE, 2012);
- art. 48, II e o art. 48, XIV: preveem que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor, respectivamente, sobre operações de crédito e dívida pública e sobre o montante da dívida pública mobiliária federal;
- art. 52, VI, VII, VIII e IX: delega competências ao Senado Federal para dispor sobre limites para os montantes da dívida consolidada e limites globais e condições para as operações de crédito interno e

externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno e montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais;

– art. 52, V: confere ao Senado Federal competência para autorizar operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

– art. 163, II, III e IV: estabelece que é matéria de lei complementar dispor sobre dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas Poder Público, concessão de garantias pelas entidades públicas e emissão e resgate de títulos da dívida pública; e

– art. 24, I: prevê que a competência da União destina-se a legislar sobre normas gerais.

A LRF, cujo ponto crucial é a limitação do endividamento público excessivo, viga mestra da gestão fiscal responsável (CONTI, 2003), foi editada em cumprimento à determinação do art. 163 da CRFB. A seu respeito, Oliveira (2010, p. 3) destaca que a razão fundamental que deu causa ao surgimento da LRF foi a “necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público direta e indiretamente”. Nesse sentido, a exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei complementar que deu origem à LRF, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, fez constar que a proposta fazia parte de um conjunto de medidas do programa de estabilidade fiscal apresentado em 1998, cujo objetivo era a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 18/1999).

Nada obstante, ressalva Oliveira (2010), a LRF, ela mesma, não estabelece limites para o endividamento público, pois essa atribuição foi delegada pela Constituição ao Senado Federal; além do que, em linha gerais, o controle sistematizado pela LRF não constituiu uma mudança substancial em relação ao sistema então em vigor, a não ser pela instituição de procedimentos e regras para assegurar o cumprimento dos limites. Nesse mesmo sentido, Vieira (2009) defende que no caso do Brasil, apesar da longa tradição de tolerância com o endividamento público, a partir da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, o regime jurídico dos empréstimos passou a ser bem mais rígido, e tal tendência foi mantida pela Constituição de 1988.

Para Andrade (2012), o advento da LRF marca uma mudança no padrão de financiamento do setor público nacional, pois ainda que se possa dizer que esse processo tenha iniciado com a Constituição de 1988, foi a LRF que criou mecanismos jurídicos para colocar em prática a gestão fiscal responsável, mediante o

controle de despesas e do endividamento e estímulo ao exercício pleno da competência tributária. Conti (2003, p. 1090) ainda destaca, dentre as regras contidas na LRF voltadas ao controle da dívida pública, aquelas previstas nos arts. 32 e 38, que guardam relação com a contração de operações de crédito, as quais, a partir dali, passaram a ficar submetidas a critérios muito mais rígidos ante a exigência de que o pedido de empréstimo venha acompanhado de parecer técnico indicando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação. Além disso as operações de crédito devem estar autorizadas em lei e dentro dos limites estabelecidos, que serão verificados pelo Ministério da Economia, devendo também a instituição financeira contratante exigir o cumprimento da lei, sob pena de anulação do negócio e devolução dos valores já entregues, sem qualquer acréscimo. Estão mais rígidas também as regras concernentes às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), que são empréstimos destinados a suprir deficiências momentâneas de caixa dentro do mesmo exercício financeiro. Estas operações só poderão ser realizadas a partir de 10 de janeiro, devendo ser liquidadas até 10 de dezembro do mesmo exercício; além disso, não poderão ser realizadas enquanto houver operação anterior ainda não quitada e no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo (CONTI, 2003).

4.2 Controle administrativo da dívida pública

O controle administrativo da dívida pública, caracterizado pela submissão dos entes subnacionais à União é excepcional e, como tal, deve ser interpretado restritivamente (ANDRADE, 2012). Decorre ele do art. 21, VIII, da CRBF, de acordo com o qual compete à União administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguro e de previdência privada. Advém também do disposto no art. 52, V, da CRFB, que delega ao Senado Federal a autorização específica (natureza de aprovação) para as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e do art. 34, V, “a” e 35, I, da CRFB, que admitem a intervenção federal nos Estados ou estadual nos Municípios, em caso de inadimplemento da dívida consolidada, com o fim de reorganizar as finanças do ente federado.

Tanto o controle por meio de normas jurídicas quanto o controle administrativo comportam o exercício prévio e posterior da dívida pública e dos atos que lhe estão vinculados. O controle será prévio ou *ex ante* para buscar evitar que o ente público chegue a uma situação de insolvência e o controle *ex post* auxilia no processo de reestruturação da dívida na hipótese de o ente público vir a tornar-se insolvente. Os dois controles se complementam (ANDRADE, 2012).

No que se refere às instituições cuja atuação impacta no controle da dívida pública dos entes subnacionais, destacam-se, notadamente: o Senado Federal; as Assembleias Legislativas; o Ministério da Economia, através da Secretaria do Tesouro Nacional; o Banco Central do Brasil; as instituições financeiras internas, integrantes do sistema financeiro nacional; os gestores, os órgãos técnicos e os órgãos jurídicos dos entes subnacionais; os órgãos de controle interno; e os Tribunais de Contas.

O Senado Federal, segundo determinação do art. 52, incisos V a IX da CRFB, possui atribuições específicas relacionadas ao controle da dívida, algumas das quais já foram mencionadas no presente trabalho. Citam-se, nesse sentido, as RSF 40 e 43 de 2001 e 47 de 2008. Além disso, como de resto todo o Parlamento, com base no art. 70, da CRFB, o Senado detém o papel genérico de fiscalização financeira e orçamentária da administração pública, inclusive no que respeita ao gerenciamento da dívida (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). Para isso, pode convocar Ministros de Estado ou solicitar-lhes informações por escrito (art. 50, *caput* e §2º, da CRFB), criar Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, §3º, da CRFB) e exercer a iniciativa de auditorias ou inspeções do TCU (art. 71, incisos IV e VII, da CRFB).

Loureiro (2001), numa avaliação crítica do papel do Senado no controle da dívida pública chama a atenção para as condições políticas, as quais podem permitir ou não, o efetivo cumprimento das regras institucionais no contexto de conflitos federativos e de estrangimentos macroeconômicos. Na condição de representante do seu Estado na arena política nacional e percorrendo uma carreira que passa na maioria das vezes por cargos executivos, o senador brasileiro sofre pressões dos governadores, que muitas vezes foram seus colegas no Senado, ao mesmo tempo em que está bastante envolvido com compromissos de governo. Assim, a dívida pública, como uma das fontes importantes de geração de recursos para atender demandas sociais inadiáveis, torna-se caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo fazendo parte do Senado, órgão que tem como função constitucional garantir o equilíbrio financeiro dos entes federativos (LOUREIRO, 2001).

As Assembleias Legislativas, em face da simetria constitucional, detêm competência para a fiscalização financeira e orçamentária dos respectivos Estados. Sem a autorização do Parlamento, o Estado não pode realizar operações de crédito. Isso porque as operações de crédito somente se incluirão nos orçamentos quando forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo, de forma que juridicamente se possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício (MACHADO; REIS, 2003). A contratação de uma operação de crédito retrata a atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no contexto do mecanismo de freios e

contrapesos, que impõe a colaboração e o consenso de várias autoridades na tomada de decisão e estabelece mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais (LENZA, 2014).

Ao Ministério da Economia, através da Secretaria do Tesouro Nacional, competem as atribuições que se encontram relacionadas na LRF, no capítulo VII, referentes à dívida e ao endividamento: verificar o cumprimento dos limites e condições para a contratação de operações de crédito (art. 32, da LRF), analisar os pedidos de concessão de garantia da União, manter o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, materializado no Cadastro da Dívida Pública (art. 32, §4º, da LRF), receber os dados contábeis e fiscais dos entes da Federação, dentre os quais, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), bem como divulgar, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária (art. 31, §4º, da LRF).

O Banco Central do Brasil, por disposição do art. 34 da LRF, não emite mais títulos da dívida pública, porém, a ele compete cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como exercer o controle do crédito sob todas as suas formas, fiscalizar as instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas (MIP, 2019). As instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional, por sua vez, têm a atribuição de encaminhar os pleitos que receberem dos entes subnacionais ao Ministério da Economia, realizando a verificação prévia dos documentos (MIP, 2019).

Os gestores dos entes contratantes responsabilizam-se pela decisão de contratar a operação de crédito, tendo em vista as suas condições e a sua finalidade, asseguram a correção e a veracidade das informações mediante os documentos ou as declarações constantes da própria legislação ou do Manual para Instrução de Pleitos do Tesouro Nacional (MIP) e assinam eletronicamente o envio do Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) à STN ou à instituição financeira. Aos órgãos técnicos compete avaliar e informar os dados técnicos e os objetivos referentes ao processo de contratação da operação de crédito, sobretudo as características do investimento a ser realizado e as informações de execução orçamentária e financeira do Ente público, e aos órgãos jurídicos cabe que ateste, no curso do processo de análise das operações de crédito, o estrito cumprimento da legislação por parte do contratante; a manifestação, em todos os casos, no início do processo, nos termos do art. 32, §1º, da LRF; a apresentação de manifestação, nas operações externas com garantia da União, sobre a legalidade das obrigações assumidas pelo mutuário de acordo com a minuta contratual negociada; e a emissão de parecer final sobre a validade e a exigibilidade do contrato assinado,

bem como sobre a legitimidade do representante que firmou o contrato em nome do mutuário (MIP, 2019).

A ação dos órgãos de controle interno sobre a fiscalização da dívida pública segue o disposto no art. 74 da CRFB, reproduzido por simetria no texto do art. 62 da CE. Dessa forma, o órgão de controle interno tem por atribuição avaliar o cumprimento das metas previstas no plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado e, no que se refere especificamente à dívida pública, é da sua competência exercer o controle das operações de crédito, avais e outras garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado.

Aos TCs, de forma resumida, competem diversas atribuições necessárias para a contratação das operações de crédito, dentre as quais a análise tempestiva dos balanços e prestações de contas anuais e a verificação do cumprimento dos diversos dispositivos da LRF e limites previstos nas RSF; a emissão das certidões exigidas pela RSF 43/2001 e a apuração de eventuais denúncias e irregularidades que sejam de seu conhecimento, de maneira a dar cumprimento à adequada instrução dos pleitos (MIP, 2019).

5 Controle da dívida pública pelos Tribunais de Contas

No Brasil, como já demonstrado, o ambiente em que se situa a dívida pública é amplamente regulado e controlado, havendo um conjunto de normas e instituições que se dedicam a acompanhar todos os passos não apenas do processo que precede a assunção da dívida, mas também a sua gestão. Em Vieira (2009), encontramos que a auditoria governamental é uma parte indispensável do sistema regulatório da dívida pública, que tem por intuito detectar desvios de padrão e violação de normas, contribuindo de forma relevante para o seu *enforcement*.

Os TCs, que são instituições que possuem mandato constitucional para exercer o controle externo da administração pública sob os vetores da legalidade, legitimidade e economicidade, possuem também atribuição, amparada na CRFB e na LRF, para fiscalizar a dívida pública. Tal se dá mediante a análise tempestiva dos balanços e prestações de contas anuais, apuração do cumprimento das condições e limites previstos na LRF e nas RSF, emissão de certidões e apuração de denúncias e irregularidades. O papel dos TCs no exercício desse mister, no entanto, não está ainda definido e o TCU reconheceu a fragilidade do sistema ao afirmar que a auditagem da formulação de políticas e escolhas públicas relacionadas à gestão da dívida é campo novo para as entidades de fiscalização superior (EFS), sendo tema controvertido e reconhecidamente difícil. Enfatizou, no mesmo sentido, que embora

já tenha realizado diversos trabalhos nessa seara, ainda não há um processo sistematizado e institucionalizado para o acompanhamento permanente do tema, com definição de objetivos, limitações, escopo, método e formato aderentes ao mandato (TCU, 2018). Há mais a ser investigado pelos TCs para que o Parlamento e a sociedade possam compreender as causas, as consequências, os problemas e os benefícios da dívida pública (TCU, 2018). Dentre as ações possíveis, o TCU sugere que sejam levados à consideração o desenvolvimento das seguintes atividades: auditar e melhorar a compreensão das exposições reportadas nos relatórios financeiros, incentivar a publicação de relatórios de exposições fiscais, incentivar a incorporação de boas práticas de gestão de risco, fiscalizar empréstimos, garantias e seguros, revisar a orçamentação das implicações de longo prazo associadas à baixa de passivos ambientais, revisar outras exposições fiscais potenciais e analisar pressões fiscais de longo prazo (TCU, 2018).

Seguindo no mesmo raciocínio, pondera que investigar e definir, em processo de auditoria, o patamar de endividamento de que dispõe o governo sem levar a sua “insustentabilidade” poderia ser entendido, ao menos em tese, sensível incursão em terreno de escolha dos formuladores de políticas que já se submetem a critérios e métricas acompanhados com atenção por outras instituições, além de agências de risco e de sistemas diversos de monitoramento utilizados pelo credores e outras partes interessadas (TCU, 2018). Todavia, contribuir para que haja maior confiança, transparência e inteligibilidade das demonstrações financeiras e dos relatórios publicados pelos órgãos oficiais de gestão da dívida ou avaliar os processos de gestão de risco a exposições fiscais decorrentes desse endividamento aparenta ser consentâneo com o seu mandato (TCU, 2018). Cogita, assim, que maior agregação de valor por parte das suas ações sobre a dívida pública estaria na construção de capacidade para a realização de auditorias financeiras ou operacionais voltadas à verificação de controles internos e à gestão de riscos, bem como para auxiliar na explicação de fenômenos relacionados ao processo de formação da dívida, inclusive seu propósito (objetivos e justificativas) e utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) (TCU, 2018).

Para fazer frente ao quanto pretendido pelo TCU, encontra-se em Costa (2016), a explicação de que dentre as competências constitucionais estabelecidas aos TCs há espaço para o foco na conformidade dos atos, restrito ao aspecto legal, sua forma e adequação ao balizamento estabelecido na lei, mas também se pode perscrutar o desempenho e o resultado, atentar para a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão na busca da realização das políticas públicas. Também no tocante ao foco das ações de controle dos TCs, Rocha (2013) cita pesquisas que apontam para o anseio de que os TCs concentrem sua atuação na avaliação do alcance das políticas para além do controle meramente formal e expõe a percepção, que não é sua, de que, em sua maioria, os TCs não se

aproximam da substância da *accountability*, porque as informações por eles produzidas não atendem aos anseios e necessidades da sociedade, “restringindo-se à verificação da conformidade da ação dos agentes públicos, sem expandir seus horizontes para além dessa visão limitada” (ROCHA, 2013, p. 906). Somente com uma postura mais propositiva o controle externo poderá exercer o seu potencial de boas práticas na gestão pública, corrigindo irregularidades e contribuindo para a consolidação da *accountability* (CUNHA, 2016).

Analisando o cenário português, Costa (2013), no mesmo sentido, observa que uma vez que a atividade financeira do Estado é enquadrada pelo direito, o controle financeiro externo não pode deixar de ser um controle de legalidade e de regularidade, porém, ressalva que se a racionalidade da atuação do Estado significa, desde logo, no domínio da governança pública, de que quem gere recursos públicos está vinculado a critérios técnicos de boa gestão – economia, eficiência e eficácia –, o controle externo deve lançar mão de auditorias de desempenho e de avaliação de programas e políticas públicas. Seguindo a linha de pensamento, ao desenhar um quadro em que de um lado há o clamor pela “governança responsável”, no qual se postula o desenvolvimento sustentado, centrado nas pessoas, e, de outro, a necessidade de criação de uma cultura de responsabilidade na atividade financeira do Estado coerente com o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,¹ pondera:

Neste quadro, o que esperar dos tribunais de contas, enquanto órgãos constitucionais e enquanto instituições superiores de controle financeiro externo? Deverão os tribunais de contas ser perspectivados como entidades cujo centro de gravidade é o controle dos aspectos formais da gestão, ocupando-se da *accounting*, ou, noutro sentido, deverão ser entendidas como órgãos chave de um sistema constitucional de *checks and balances*, indispensáveis à garantia da *accountability* de quem gere recursos financeiros públicos?

Afinal, de que prestação de contas se ocupam os tribunais de contas – *rendering of accounts* ou *accountability*? (COSTA, 2013, p. 51)

Ferreira Júnior (2015), por sua vez, em estudo sobre os TCs brasileiros, critica a cultura do controle autorreferente, voltado para os seus próprios processos, necessidades e perspectivas, e propõe, a partir da superação da concepção formalista de controle administrativo-financeiro, o estabelecimento de paradigma condizente com a boa governança. Dispõe, nesse sentido, que o bom controle público é a antítese do controle ineficiente e ineficaz, sendo aquele que se preocupa com

¹ De acordo com o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

a legalidade, mas também com a legitimidade, economicidade e concretude dos princípios constitucionais; que é retrospectivo e prospectivo; reativo e proativo; vigoroso, mas não excessivo; repressor de más condutas e promotor de boas; que alcança os comportamentos omissivos e comissivos, salutar e dialógico; inteligente e racional; contextual e global; imparcial, proporcional, substancial e profundo; que considera a materialidade e a seletividade em suas análises; eficiente, eficaz e efetivo; que não se preocupa com formalismos desnecessários, mas não despreza os meios; e que enfrenta o demérito das escolhas por meio da sindicabilidade profunda da discricionariedade administrativa. Na mesma direção, Costa (2013, p. 52) reforça: de acordo com a Declaração de Lima, aprovada no Congresso da Intosai realizado no Peru em 1977, que consagra os princípios básicos do controle externo, o controle não representa um fim em si mesmo, mas uma atividade desenvolvida no âmbito de um “sistema cujo objetivo é a detecção de infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira pública”. Também, mais recentemente, a Declaração de Moscou, aprovada no Congresso da Intosai realizado na Rússia em 2019, previu que as circunstâncias atuais demandam das EFS a realização de trabalhos de qualidade e requerem a reavaliação do seu papel no processo de *accountability* governamental. Para isso, as EFS devem proteger sua independência e posição evitando interferir nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas e funções de gerenciamentos do governo, mas podem agregar valor dando importância para tópicos estratégicos, complexos e sensíveis através da emissão de recomendações (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019).

Vieira (2009) anota que o controle externo só pode ser eficaz se os TCs forem independentes do órgão controlado e se estiverem fora do alcance de influências externas, como também de interferências de um órgão eminentemente político. Daí a necessidade de assegurar sua neutralidade política, sendo a independência real dos TCs encarada como o grande desafio dos estados modernos. Especialmente no tocante aos TCs brasileiros, Ferreira Júnior (2015) reconhece e sublinha como um dos fatores para a baixa efetividade da sua atuação as conhecidas deficiências nos processos de indicação dos seus membros, porém avalia que há também no país a presença de componente associado à cultura do burocratismo e do formalismo exacerbado e irracional que se reflete não apenas na gestão, mas também no controle administrativo, contribuindo para a ineficiência e a ineficácia de ambos. O mau controle, ao invés de ser um inimigo das mazelas da administração pública, termina se tornando um aliado delas e um incentivo à ineficiência, ineficácia e corrupção (FERREIRA JÚNIOR, 2015).

Volvendo à específica questão do controle da dívida, Camargo e Rangel (2017) percebem-na como um desafio para os TCs, e após a realização de levantamento, afirmam que ao examinarem os endereços eletrônicos de diversos tribunais

verificaram que o controle efetuado com relação ao tema “dívida pública”, regra geral, fica limitado ao momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual. Segundo anotam, o que se verifica é que os TCs têm tido uma participação muito tímida na fiscalização da dívida pública, pois a maioria cinge-se a verificar os limites exigidos pela legislação no momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado. Camargo e Rangel (2017) também demonstram desconforto com o foco da análise sobre a dívida pública empreendida pelos TCs e defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos, uma vez que o endividamento gera benefícios presentes, mas com ônus futuros. Moutinho e Lochagin (2017), no mesmo sentido, ao tratarem sobre o controle exercido pelo TCU sobre a dívida federal, reportam que aquela Corte de Contas deve reservar maior espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à dívida pública, colocando-a no mesmo patamar das fiscalizações realizadas para o controle de obras e despesas com serviços especiais, como saúde e educação, por exemplo.

A partir do exame das nove funções que Conti (1998) apresenta para os TCs tendo por base o texto constitucional,² com fundamento em Moutinho e Lochagin (2017), identificamos que estão mais diretamente relacionadas ao controle da dívida pública a função consultiva, identificada como aquela que os TCs exercem por ocasião da emissão de parecer prévio que embasa o julgamento das contas de governo, e a função fiscalizadora, que guarda relação com a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, bem como dá guarida ao acompanhamento que é previsto pela LRF.

5.1 Controle da dívida pública em contas de governo

No desempenho da função consultiva, por determinação do art. 71, I, da CRFB, os TCs apreciam as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e emitem parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo a sua aprovação, aprovação com ressalva(s) ou rejeição. Tais contas são usualmente denominadas como contas de governo (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). As contas de governo diferem-se das contas de gestão, posto que nessas últimas, os TCs se debruçam sobre o exame individual dos atos administrativos que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no que tange

² Fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como sobre os atos relativos à aplicação de subvenções sociais e renúncia de receitas. As contas de gestão podem ser anuais ou não, prestadas ou tomadas, no sentido de que podem ser apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos levados a cabo pela própria administração pública ou pelos TCs. A competência para julgamento, nesse caso, é exclusiva dos TCs (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

As contas de governo, por sua vez, constituem-se no meio pelo qual o chefe do Poder Executivo apresenta os resultados da atuação governamental do exercício ao qual se referem. Revelam, por assim dizer, o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, o atendimento dos limites de gastos mínimos e máximos previstos para a educação, saúde e pessoal. Seu julgamento, que é eminentemente político, dá-se a partir de ato composto, resultante da atuação de dois órgãos: os TCs, que se expressam através do parecer prévio e recomendam a aprovação ou a rejeição das contas prestadas, e o Parlamento, que edita o ato principal, acompanhando a recomendação feita pelos TCs ou dela divergindo (FURTADO, 2007). Em atenção aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, os TCs recebem, no início de cada ano, balanços contábeis acompanhados de relatórios dos órgãos de controle interno e sobre eles, após apreciação geral e fundamentada, emitem sua avaliação em face das informações que lhe são apresentadas. É essa a manifestação dos TCs que se define como parecer prévio. Parece porque representa manifestação opinativa que tem por finalidade “iluminar e aconselhar”, nas palavras de Mello (2012). Prévio, porque traduz a ideia de anterioridade em relação ao julgamento a ser efetivado pelo Legislativo (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

Entre os temas analisados nas contas de governo está a gestão da dívida pública. Deve-se ter em mente, porém, que por tratar do exame das contas de forma global, o parecer prévio apresenta uma macroavaliação das diversas áreas do governo, de modo que a apreciação da prestação de contas anualmente prestada pelo chefe do Poder Executivo não é o foro adequado para uma análise profunda e vertical sobre cada tema ali apresentado e isto é verdade, também, em relação à dívida pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). Para o exercício da função consultiva, os TCs ainda lançam mão dos trabalhos de fiscalização realizados ao longo do ano, incluindo auditorias, inspeções e acompanhamento da gestão fiscal, para, consolidando-os e analisando seu impacto sobre o conjunto das contas apresentadas pelo governante, avaliarem se representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, e se houve a observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Além do parecer prévio não ser o local apropriado para a análise profunda e vertical dos assuntos de que trata, nem mesmo da dívida pública, a análise

que normalmente é feita pelos TCs, conforme anotam Camargo e Rangel (2017), cinge-se à verificação dos limites exigidos pela legislação, o que não é suficiente. Há necessidade de modificação do patamar das análises empreendidas pelos TCs, de modo a que seja incorporada nos pareceres prévios também uma avaliação qualitativa sobre os resultados obtidos com a gestão dos recursos públicos. As contas de governo não devem se restringir à verificação do cumprimento de limites e metas, sob pena de desperdício de sua potencial finalidade de bem informar a sociedade acerca da gestão dos recursos públicos (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

5.2 Controle da dívida pública em fiscalizações específicas

A função fiscalizadora, com fundamento no art. 71, IV, da CRFB, é descrita como aquela relacionada à realização de auditorias e inspeções, mas também levantamentos e monitoramentos pelos TCs, por iniciativa própria, por provocação de denúncias ou representações, ou a pedido do Poder Legislativo. Referidos procedimentos podem ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devendo ser orientadas segundo os vetores da legalidade, legitimidade e economicidade. Para Moutinho e Lochagin (2017), é através da função fiscalizadora que o controle possui maior potencial de contribuir para um adequado e responsável gerenciamento da dívida pública, na medida em que possibilita um exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da sua gestão.

As auditorias realizadas pelos TCs podem ser de regularidade ou conformidade, visando a comparação de resultados e procedimentos com normas e regulamentos, ou operacionais, para avaliar a eficiência e a eficácia, bem como o atingimento de metas pelos gestores da dívida pública (VIEIRA, 2009). De acordo com Cunha (2016), a literatura aponta três tipos de auditorias a serem realizadas pelo controle externo, sendo a primeira a financeira, cuja finalidade principal é a avaliação da exatidão das informações prestadas pelo órgão controlado; a segunda a de regularidade, na qual se confere se as receitas e os gastos estão sendo realizados de acordo com a norma legal; e a terceira a de performance, quando se verifica a eficiência e a eficácia dos programas e políticas governamentais e se observa se o cidadão recebe, de fato, pelos impostos pagos.

Os TCs comumente realizam auditorias de regularidade e conformidade, fator esse que é determinante para a sua falta de efetividade, por trazerem características de um modelo burocrático suplantado (MELO, 2008; ROCHA, 2013; COSTA, 2013; FERREIRA JUNIOR, 2015; CUNHA, 2016; CAMARGO; RANGEL, 2017). Especialmente no que se refere à dívida pública, Camargo e Rangel (2017) defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise

seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos. Além disso, sugerem que o controle seja exercido não apenas *a posteriori*, visto que a atuação prévia e concomitante dos TCs não só é possível como é indispensável para a adequada proteção do erário. Isso porque, segundo demonstram, há informações oriundas de pesquisas que dão conta de que os projetos que são elaborados para justificar as operações de crédito são, em sua maioria, carentes de especificações que informem os benefícios esperados; as cartas consultas e pareceres técnicos que informam os objetivos e metas são elaborados de forma simples e sintética, não expressando e quase nunca mensurando os verdadeiros resultados esperados; os entes da federação normalmente não realizam uma adequada avaliação da relação custo/benefício dos recursos obtidos por meio de operações de crédito; as instituições financeiras internacionais possuem linhas de crédito que apenas impedem a utilização dos recursos obtidos por meio de empréstimos para a aquisição de armas, bebidas, tabaco ou joias, de modo que os recursos podem ser utilizados da forma que o Estado julgar conveniente, bastando indicar o destino em que foram alocados; as instituições financeiras nacionais permitem que sejam executadas alterações nos projetos apresentados, substituindo-os por outros, conforme os desejos e necessidades dos gestores estaduais (CAMARGO; RANGEL, 2017).

5.3 Controle da dívida pública no acompanhamento da gestão fiscal

No exercício da função fiscalizadora, a dívida pública constitui também objeto do acompanhamento da gestão fiscal realizado pelos TCs, que conforme estabelecido no art. 59, II e IV, da LRF, devem auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento dos limites e condições para a realização de operações de crédito e das providências tomadas para a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites estabelecidos. O acompanhamento da gestão fiscal tem por base a emissão quadrimestral de RGF e envolve diretamente a fiscalização do cumprimento de limites e condições para a realização de operações de crédito e das providências tomadas para a recondução da dívida aos limites estabelecidos. Nesse particular, com fundamento no art. 59, §1º, da LRF, os TCs devem emitir alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos limites vigentes (VIEIRA, 2009; MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Deve-se destacar que o acompanhamento da gestão fiscal pelos TCs não se restringe à conferência dos cálculos apresentados nos demonstrativos e verificação se eles são superiores aos limites estabelecidos. No exercício dessa atividade, os TCs também analisam a conformidade da metodologia empregada pela

administração na elaboração de seus relatórios e demonstrativos e examinam o conteúdo contabilizado em cada rubrica, verificando sua adequação à metodologia adotada (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

6 Considerações finais

A dívida pública, quando bem utilizada, serve à consecução de importantes objetivos em prol do desenvolvimento econômico, para isso, porém, carece estar sempre controlada, uma vez que, se mal gerida ou contratada, possui potencial de geração de sérios problemas financeiros, comprometedores, em última análise, da prestação de serviços do Estado. Nesse sentido, Portugal (2009) pondera que a má reputação da dívida pública, decorrente dos juros altos e dos calotes explícitos são principalmente o resultado do abandono dos princípios clássicos de se utilizar a dívida pública apenas para o investimento público ou para despesas emergenciais e extraordinárias, em vez de simplesmente satisfazer a proclividade de gastar sem tributar. Ao fazer referência à importância da atividade do controle sobre a dívida pública, Oliveira (2011) corrobora que na situação globalizada, é imprescindível que o Estado possa propiciar aos investidores garantias de um bom negócio, pois, do contrário, ninguém aplica no país que necessita de recursos públicos, mas também privados para o seu crescimento. Em continuidade ao raciocínio anterior, Portugal (2009) também pontua que não apenas a utilização da dívida pública para financiar despesas que não revistam características de investimento pode ser considerada um erro, uma vez que a má escolha e a ineficiente execução de projetos de investimento público constituem um problema sério que diminui as taxas de retorno e, com isso, elevam o peso do seu financiamento nas receitas futuras, bem como também pode haver má administração da dívida, ainda que esta tenha sido originalmente emitida segundo critérios prudentes.

O controle, nesse cenário, aparece com uma série de instituições envolvidas, cada qual com atribuições definidas e com o dever de cumprirem adequadamente a sua missão. A sociedade terá informações mais qualificadas, úteis e fidedignas quanto mais esses agentes cumprirem adequadamente seus papéis de formuladores, implementadores, gestores, supervisores, controladores e auditores da dívida.

Especificamente no caso dos TCs, conforme definição do MIP, há variadas atribuições voltadas ao controle da dívida, porém, não está ainda bem clara a definição do seu papel (TCU, 2018). Dentre as funções constitucionais dos TCs, identificou-se que o controle da dívida tem lugar no exercício da função consultiva, quando da emissão de pareceres prévios, e da função fiscalizadora, quando da realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, e por intermédio do acompanhamento da gestão fiscal. Quanto ao foco das ações de

controle, observou-se que pode ser tanto de regularidade, o que lhe confere um viés mais formal, quanto de natureza operacional, quando é possível analisar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão.

Para o controle financeiro da administração pública e para o controle da dívida em particular, entende-se que os TCs possuem um mandato que é muito maior do que o de meros certificadores ou avaliadores de números e dados contábeis e que há espaço para a superação da concepção formalista, dada a possibilidade de adoção, pelos TCs, de uma postura que permita a detecção de desvios não apenas relacionados aos princípios da legalidade, mas também da economicidade, da eficiência e da eficácia, como modo de contribuir com a boa governança e com a *accountability* de quem contrata e gere a dívida pública dos Estados.

Public debt in the financial activity of subnational entities and control by the Courts of Auditors: rendering of accounts or accountability?

Abstract: The topic of public debt is relevant in Brazil, with a history of debates about its impact on the budget. Despite being viewed negatively, it makes up the State's financial activity and is recognized as an essential tool for financing long-term investments and must be well managed. Public debt control involves cooperative, administrative and normative methods, and in Brazil control through legal and administrative standards prevails, carried out by various institutions, such as the Senate, Ministries, Central Bank and the Audit Courts. The Audit Courts have a constitutional mandate to monitor public debt, but are often limited to formal analyzes of government accounts, without qualitative assessments or in-depth audits. Studies suggest that the Courts of Auditors should expand their functions, carrying out operational audits and monitoring to improve the efficiency of the use of public resources and meet accountability demands. Poor management of public debt, whether in contracting or execution, compromises economic and social sustainability, requiring joint efforts between regulatory bodies and managers to ensure transparency, efficiency and intergenerational justice.

Keywords: Public debt. Audit Office. Accountability.

Referências

- ANDRADE, A. S. de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. 219p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ASSONI FILHO, S. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2007.
- BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 2017. *Quadro histórico artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: bd.camara.leg.br/handle/bd.camara/quadro_historico_art26.ADCT.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: versão atualizada até a Emenda nº 132/2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 maio 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm/. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 18/1999. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 mar. 1999. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154#:~:text=Regula%20o%20art.,18%20de%20maio%20de%201990>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 abr. 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial da República do Brasil*, Brasília, DF, 10 abr. 2002. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 48, de 24 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. *Diário Oficial da República do Brasil*, Brasília, DF, 24 dez. 2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1705/2018*. Plenário. Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 25 jul. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1191920159.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.132/2012*. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 21 de nov. de 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3132%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/%2520?uid=5c93aca0-3b91-11ea-af81-731603a27335>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAMARGO, J. B.; RANGEL, M. C. A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle. In: OLIVEIRA, W. de; LIMA, L. H.; CAMARGO, J. B. (Org.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 296-341.

CARDOSO, J. F. *Proposta de aperfeiçoamento do controle do Tribunal de Contas sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina*. 2020. 105p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

CONTI, J. M. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTI, J. M. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, L. E. (Coord.). *Direito tributário*. Homenagem a Alcides Jorge Costa. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093.

CONTI, J. M. Devo, não nego: o direito financeiro e o dilema da dívida pública. In: CONTI, J. M. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. São Paulo: Blucher-Conjur, 2018, p. 383-388.

CONTI, J. M. Recuperar as finanças públicas em frangalhos é o desafio para 2018. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-06/contas-vista-recuperar-financas-publicas-frangalhos-desafio-2018/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONTI, J. M. (Coord.). *Dívida pública*. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019.

COSTA, M. B. da. *Accountability e controle social: proposta de modelo de compartilhamento da informação e do controle sobre recursos públicos repassados para projetos nas áreas de turismo, esporte e cultura pelo Estado de Santa Catarina, visando a coprodução do controle*. 2016. 124p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

COSTA, P. N. da. Que “contas”? o controle financeiro externo entre *accounting* e *accountability*. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coimbra, v. 6, n. 2, p. 49-69, nov. 2013.

CUNHA, M. D. da. A *accountability* como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 189-205, dez. 2016.

DIEHL, A. A. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Fazenda. *Relatório anual da dívida pública 2018*. Disponível em: www.sef.es.gov.br. Acesso em: 16 nov. 2019.

FARIA, R. de O. Reflexos do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. (Org.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito, 2010, p. 437-460.

FERREIRA JUNIOR, A. de M. *O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança*. 2015. 257p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

FERREIRA JUNIOR, A. de M.; CARDOSO, J. F. A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de contas: necessidade de mudança do patamar de análise. *Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 82, p. 253-272, nov./dez. 2013.

FURTADO, J. de R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 9, n. 42, p. 343-378, mar./abr. 2007.

GREMAUD, A. P.; TONETO JUNIOR, R. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, ano 12, n. 2, p. 109-130, jul./dez. 2002.

HARADA, K. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

HARADA, K. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 2013.

HERMANN, J. A Macroeconomia da Dívida Pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). *Instituto de Economia – UFRJ*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. *Declaração de Moscou (2019) e os desafios para o controle externo brasileiro*. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/a-declaracao-de-moscou-2019-e-os-desafios-para-o-controle-externo-brasileiro/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

LEITE, H. *Manual de direito financeiro*. Salvador: Juspodivm, 2016.

LENZA, 2014. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, E. C. P. Legislação da dívida pública brasileira. In: MATTOS, C. C. A. de; QUEIROS FILHO, A. P.; LIMA, E. C. P. (Org.). *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. p. 103-107.

LOCHAGIN, G. L.; DOMINGUES, J. O. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. *Revista Justiça do Direito*, v. 31, n. 3, p. 559-587, set./dez. 2017.

LOUREIRO, M. R. O senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. *São Paulo em Perspectiva*. v. 15, p. 53-61, 2002.

LOUREIRO M. R. O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos I. In: Relatório de pesquisa n. 5, 2003. São Paulo. *EASP/FGV/Núcleo de pesquisas e publicações*. Disponível em: <https://pesquisa-easp.fgv.br/publicacoes/gvp/o-controle-do-endividamento-publico-no-brasil-uma-perspectiva-comparada-com-os-0/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MACHADO JUNIOR, J. T.; REIS H. da C. *A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MELO, M. A. O controle externo na América Latina. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: *Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan)*, 2008. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/>. Acesso em: 29 nov. 2019.

MENDONÇA, F. *A dívida pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOUTINHO, D. V.; LOCHAGIN, G. L. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul./nov. 2017.

OLIVEIRA, R. F. *Curso de direito financeiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, W. de. O equilíbrio das finanças públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, v. 1, n. 0, p. 151-190, set. 2010.

PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 57-80.

PORTUGAL, M. Prefácio. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 13-15.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-926, jul./ago. 2013.

ROCHA, R. *Minidicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Scipione, 2005.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da UFSM*, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SANTOS, B. S. *Um discurso sobre as ciências*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Operações de crédito de Estados e Municípios: manual para instrução de pleitos*. Atualizado em jul. 2019. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=categories&id=58&Itemid=274. Acesso em: 15 nov. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Boletim de finanças dos entes subnacionais: 2019*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SODRÉ, A. C. de A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *RAE-eletrônica*, v. 1, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2002.

TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

VIEIRA, L. M. Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O. de; MEDEIROS, O. L. *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 243-272.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Juliana Francisconi. Dívida pública na atividade financeira dos entes subnacionais e o controle pelos tribunais de contas: *rendering of accounts* ou *accountability*? *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 165-192, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART08.SC
