

CONTROLE DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL*

ACCOUNTABILITY OF THE BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC DEBT MANAGEMENT'S

Donato Volkers Moutinho **

Gabriel Loretto Lochagin***

RESUMO: Em 2018, a dívida pública federal (DPF) consumirá 32,37% do orçamento federal, enquanto à saúde e a educação destinar-se-á 3,66% e 3,05%, respectivamente. Todavia, são escassos os trabalhos científicos abordem como as instituições de controle tratam o tema. Assim, o objetivo deste artigo é conhecer, analisar e avaliar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) no controle da gestão da DPF. Nesse propósito, identifica-se – mediante pesquisas eletrônicas e pedidos de acesso à informação – e analisa-se as ações de controle realizadas pelo TCU e pela CGU, nessa área. Entre 5.345 fiscalizações – 2012 a 2017 –, a CGU realizou 5 na DPF. Ela é analisada pelo TCU anualmente nas contas do Presidente da República e quadrimestralmente no acompanhamento da gestão fiscal. Além disso, entre 4.223 fiscalizações – 2012 a 2016 –, identifica-se 9 cujo objeto foi a dívida. Conclui-se que o TCU e a CGU devem reservar mais espaço em seus planejamentos para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à gestão da DPF, destacando-as em semelhante patamar ao daquelas realizadas para o controle de obras públicas e das despesas aplicadas em serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública. Controle. Direito financeiro. Dívida pública. TCU.

* Artigo recebido em: 04.12.17

Artigo aceito em: 19.12.17

** Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). Especialista em Direito Público pela Escola Superior de Advocacia da Seccional Espírito Santo da Ordem dos Advogados do Brasil (Vitória, ES, Brasil). Bacharel em Direito e em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Espírito Santo (Vitória, ES, Brasil). Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo desde 2004 (Vitória, ES, Brasil). **E-mail:** donatovolkers@gmail.com

*** Professor na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). Doutor e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil). **E-mail:** gabriellochagin@gmail.com.

ABSTRACT: In 2018, the federal public debt (DPF) will consume 32.37% of the Brazilian federal budget, while to health and education will be allocated 3.66% and 3.05%, respectively. However, there is little scientific work to address how control institutions treat the issue. Thus, the purpose of this article is to know, analyze and evaluate the performance of the Federal Court of Accounts (TCU) and the Ministry of Transparency and Office of the Comptroller General (CGU) in controlling the management of the DPF. In this regard, we identify and analyze the control actions carried out by TCU and CGU in this area. Between 5,345 inspections - 2012 to 2017 -, the CGU held 5 on the DPF. It is analyzed by the TCU annually in the accounts of the President of the Republic and four-month period in the monitoring of fiscal management. In addition, among 4,223 inspections - 2012 to 2016 -, we identify 9 whose object was debt. Concluding, the TCU and CGU should reserve more space in their planning for the execution of inspections related to the management of the DPF, highlighting them in a similar level to those for the control of public works and essential public services.

KEYWORDS: Accountability. Budget law. Federal Court of Accounts. Public administration. Public debt.

1 INTRODUÇÃO

Caro leitor, é bem provável que você tenha tido notícias, ainda que superficiais, a respeito de auditorias que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou em obras públicas ou em serviços públicos essenciais, como saúde e educação. Também pode ter ouvido falar sobre as fiscalizações que a Controladoria Geral da União - agora Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) - realiza em municípios, escolhidos por sorteio. Alguns desses trabalhos tiveram grande repercussão na mídia.

Porém, busque na memória se já ouviu falar de uma fiscalização que tais instituições de controle tenham realizado na gestão da dívida pública. Você se recorda de alguma? De mais que uma? A pergunta se torna mais significativa porque são estes os principais órgãos de controle da administração pública federal, respectivamente no âmbito externo – TCU – e interno – CGU –.

É claro que defendemos a necessidade desses órgãos realizarem, e se aperfeiçoarem cada vez mais, na fiscalização das obras e da gestão dos serviços públicos. Mas o controle da gestão da dívida pública não pode ser negligenciado.

Sua relevância é evidenciada pelo valor da despesa fixada no artigo 3º, inciso III, da Lei n. 13.587, de 2 de janeiro de 2018 – Lei Orçamentária Anual da União referente ao exercício de 2018 (LOA 2018) – para o refinanciamento da dívida pública federal, equivalente a R\$ 1,16 trilhão. Isso representa 32,37% de toda a despesa que a União está autorizada a realizar no ano de 2018, elevando a gestão da dívida pública à condição de tema de central interesse para a sustentabilidade das contas públicas que, como tal, deve ser objeto de frequentes controles.

Tendo em conta a despesa autorizada na LOA 2018, o dispêndio anual com o refinanciamento da dívida pública – 32,37% da despesa total fixada – comprometerá em 2018 relevante parcela dos recursos públicos, significativamente maior do que aquela destinada a despesas prioritárias como educação e saúde, cuja despesa dos ministérios gestores foi fixada, respectivamente, em 3,05% e 3,66% da despesa total fixada. E, se a sociedade se preocupa tanto com a eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos serviços públicos de saúde e educação, tem todos os motivos para voltar suas atenções também para a gestão da dívida pública.

Segundo os indicadores econômicos divulgados em 10 de janeiro de 2018 no Portal Eletrônico¹ do Banco Central do Brasil (BCB), em novembro de 2017, o saldo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) era de R\$ 4,85 trilhões, equivalente a 74,4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Enquanto isso, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) era de R\$ 3,33 trilhões, ou 51,1% do PIB.

Considerando os dados apresentados, é óbvia a relevância material da gestão da dívida pública.

Sua relevância, aliás, não é apenas material. Ao contrário, ela é qualificada pela característica da intergeracionalidade, que, segundo Fernando Facury Scaff, é ínsita ao crédito público.

É que, como ele ensina, “a obtenção de empréstimos públicos se caracteriza, em concreto, como antecipação da receita tributária futura”² – e, acrescentaríamos, como uma prorrogação da incidência do ônus fiscal, representada por Alessandro Octaviani, como “A dívida pública [...] faz o futuro sustentar o presente, por determinado preço. Esse preço são os juros da rolagem da dívida, regulados pelo direito financeiro e, evidentemente, pela Constituição”³.

De fato, levando em conta que a boa gestão geralmente vem acompanhada de adequada *accountability* e considerando, como o faz Eduardo Paz Ferreira, “que a dívida pública pode, em certas circunstâncias, determinar uma transferência de ônus da geração presente para gerações futuras e que tem, conseqüentemente, implicações no plano da justiça intergeracional”⁴, o controle da gestão da dívida pública torna-se essencial, de maneira a evitar que a irresponsabilidade de uma geração torne-se em peso excessivo para as gerações seguintes.

Não que esta transferência de encargos seja sempre desaconselhada. Ao contrário, pela perspectiva do princípio do benefício a destinação dos empréstimos para financiar investimentos pode ser uma forma equitativa de transferir a gerações futuras parte dos

¹ BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). **Indicadores econômicos consolidados**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em 16 jan. 2018.

² SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014. p. 39.

³ OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1193.

⁴ PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. **Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado**. Coimbra: Almedina, 1995. p. 100.

custos da provisão de bens dos quais elas também usufruem, de acordo com a clássica doutrina de Ricardo e Pigou⁵.

Para efeitos de apresentar o estado do debate, no entanto, basta apenas destacar o esforço da literatura para estimar as condições em que o endividamento constitui um processo financeiro saudável e, para o que interessa mais diretamente à discussão jurídica, quais são as instituições que orientam o conhecimento presente de eventos futuros, tais como o impacto da dívida pública. Pode-se falar, assim, do débito implícito do Estado, não documentado no presente, e que caracteriza uma das fragilidades da sustentabilidade da dívida pública⁶.

Desta forma, não apenas as estimativas orçamentárias justificam a preocupação com o controle da gestão do endividamento, mas também os efeitos prospectivos da dívida que colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições de controle e fiscalização financeira e orçamentária da administração pública.

A importância dos pagamentos da dívida pública para o Estado implica, igualmente, a preocupação com o seu controle. Não apenas para que haja informações relevantes a respeito dos efeitos do endividamento sobre a alocação e a distribuição dos recursos públicos, bem analisado por Octaviani, para quem, no Brasil, “a dívida pública interna passou a ser um mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade brasileira para um pequeno grupo”⁷. Mas também porque, como bem destaca Élica Graziane Pinto, se omisso o controle, “cada vez mais, a figura do contrato de empréstimo público será observada à luz do interesse do credor, sem qualquer contraposição por parte do Estado-devedor, em relação aos seus interesses soberanos – de fundo publicístico”⁸.

⁵ Como referência fundamental para o debate intergeracional da dívida pública, cf. MUSGRAVE, Richard. Public debt and intergeneration equity. In: ARROW, Kenneth; BOSKIN, Michael. **The economics of public debt**. Londres: Macmillan Press, 1988. p. 133-146. Na literatura jurídica, o tema é extensamente tratado. Para os reflexos jurídicos do papel indutor da dívida pública e as hipóteses normais de sua utilização como uma “questão de oportunidade”, cf. FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho financiero**. v. 2. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. p. 1002. Mais recentemente, cf. PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. **Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado**. Coimbra: Almedina, 1995. p. 100.

⁶ Fala-se em uma “lacuna de sustentabilidade da dívida pública” (*Tragfähigkeitslücke*), cf. PÜNDER, H. Staatsverschuldung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. v. 5. Heidelberg: C. F. Müller, 2007. p. 1332.

⁷ OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1198.

⁸ PINTO, Élica Graziane. **Controle da administração do endividamento público**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. f. 357.

O funcionamento de instituições de controle sobre o conjunto de instrumentos de financiamento do Estado, entre os quais se incluem as operações de endividamento, é necessário, portanto, para que a administração pública tenha meios de avaliar o funcionamento de suas atividades e o cumprimento de suas funções.

Em vista da ênfase que instituições fiscais recentes conferiram ao controle do endividamento público, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal⁹, seus mecanismos de acompanhamento e limitação voltados à sustentabilidade dos níveis de endividamento constituem uma importante ferramenta da qual devem lançar mão as instituições de controle, para evitar, como alerta Élide Graziane Pinto, que o avanço dos encargos da dívida pública limite, excessivamente, “os recursos constitucionalmente disponíveis para a consecução de políticas públicas que deveriam assegurar a eficácia e a efetividade dos direitos de saúde, educação, previdência e assistência sociais”¹⁰.

Não obstante a evidente importância temática, são escassos, senão inexistentes, trabalhos científicos que informem como as instituições de controle, notadamente os tribunais de contas e os órgãos de controle interno, têm tratado o tema e, especificamente, se têm atribuído o devido valor e reservado espaço adequado em suas agendas para controlar tanto os atos de endividamento público – que, segundo Sérgio Assoni Filho¹¹, devem sempre ter um interesse público envolvido, visando o atendimento de uma finalidade socialmente relevante –, como a gestão da dívida pública, de forma ampla. Também é importante saber como outras instituições públicas (além daquelas encarregadas do controle) afetam a gestão da dívida.

Por isso, após diferenciar brevemente os conceitos de crédito público, dívida pública e endividamento público, o objetivo deste trabalho é identificar, mediante pesquisa documental à legislação nacional e a relatórios nela previstos, e com o auxílio de pesquisa a portais eletrônicos de órgãos governamentais, algumas instituições que

⁹ “O objetivo fundamental da LRF é, pois, regular a dívida pública”, cf. SCAFF, Fernando Facury; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF: como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência - questões atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 59.

¹⁰ PINTO, Élide Graziane. **Controle da administração do endividamento público**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. f. 346-347.

¹¹ ASSONI FILHO, Sérgio. **Crédito público e responsabilidade fiscal**. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2007. p. 19.

impactam a gestão da dívida pública federal (DPF) e contextualizar as competências desses órgãos relacionadas com a dívida.

Em seguida, analisam-se as atuações específicas do TCU e da CGU no controle da gestão da DPF. Para identificar as ações de controle da gestão da dívida pública promovidas pelo TCU e pela CGU, foram-lhe enviadas, via pedido de acesso à informação, algumas questões sobre sua atuação no acompanhamento, fiscalização e controle da dívida pública. Além disso, foram realizadas múltiplas pesquisas em seus portais eletrônicos.

Identificados os trabalhos relevantes, com o objetivo de conhecer e avaliar o atual estágio do controle da gestão da DPF, efetua-se a análise documental dos acórdãos emitidos pelo TCU e dos relatórios elaborados pelas equipes da CGU. Ainda, com o objetivo de aferir a atenção que tais órgãos dispensam ao tema, foi possível estabelecer uma comparação quantitativa entre o total das fiscalizações realizadas por essas instituições e aquelas cujo objeto específico foi a gestão da DPF.

Deve-se destacar que, embora esse trabalho tenha seu escopo limitado à análise da atuação desses órgãos federais, salienta-se, desde já, a imprescindibilidade dos órgãos de controle interno e tribunais de contas dos entes subnacionais se engajarem no controle da dívida pública, função para qual os temas tratados neste artigo, espera-se, serão úteis.

Pelo exposto, o objetivo deste artigo é conhecer, analisar e avaliar o atual estágio do controle da gestão da dívida pública federal, inclusive da atuação específica, nessa seara, do Tribunal de Contas da União e do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

2 INSTITUIÇÕES QUE IMPACTAM A GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

A dívida pública, conforme ensina José Mauricio Conti, compreende “o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo poder público. Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operações de crédito”¹². Tendo como condição,

¹² CONTI, José Maurício. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 70.

portanto, a confiança de que se aproveita o Estado para obter financiamento nos mercados financeiros, pode-se desdobrar o conceito de dívida pública em dois aspectos¹³.

Sob um ponto de vista subjetivo, a dívida pública compreende os compromissos financeiros assumidos pelo Estado e seus entes descentralizados¹⁴. De um ponto de vista objetivo, a dívida pública corresponde ao conjunto das obrigações assumidas até um determinado momento, resultando de necessidades de financiamento do setor público.

A dívida pública corresponde, portanto, a um estoque de obrigações financeiras, acumuladas a partir dos déficits públicos observados em cada exercício e que causam uma variação positiva em seu valor¹⁵.

No Brasil, as atividades de diversas instituições impactam a dívida pública, seja por deterem competência para o estabelecimento de normas, seja por atuarem no seu gerenciamento, ou, até mesmo, por aplicarem os recursos obtidos via endividamento em suas atividades.

Notadamente, identifica-se nessa situação o Senado Federal (SF), o Conselho de Gestão Fiscal (CJF), o Ministério da Fazenda (MF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desse modo, nas subseções seguintes, tecer-se-á algumas considerações sobre o impacto dessas instituições na dívida.

2.1 Senado Federal

Apesar de ser competência do Congresso Nacional dispor sobre operações de crédito, dívida pública e montante da dívida mobiliária federal, nos termos do artigo 48, incisos II e XIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

¹³ Elemento intrínseco das operações de crédito, é clássica a lição de que determinado ente público detém crédito quando existem capitais disponíveis e, concorrentemente, ele é digno da confiança dos prestamistas, cf. SAY, Léon. **Dictionnaire des finances**. v. I. Paris: Berger-Levrault, 1889. p. 1335.

¹⁴ Na doutrina fundamental de direito financeiro, conferir, por todos, as definições de JÈZE, Gaston. **Science des finances et de législation financière française**. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922. p. 215. Para definições mais atuais tendo em vista formas contemporâneas de ação administrativa, cf. JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. Buenos Aires: Editorial Cangallo, 1985. p. 885.

¹⁵ Esclarecedora é a relação efetuada por Cesar Augusto Seijas de Andrade, segundo quem “a dívida pública é estática, pois se refere a um conjunto de obrigações do ente público, o endividamento é dinâmico, na medida em que diz respeito à prática de atos para a contração da dívida”, cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. f. 8.

(CRFB/1988), muitas das competências relacionadas à autorização e fiscalização das obrigações financeiras públicas concentram-se em uma de suas casas, o Senado Federal¹⁶.

Nesse sentido, especificamente ao Senado, conforme artigo 52, incisos V a IX, da CRFB/1988, foi atribuída uma série de competências relacionadas com o endividamento público, a saber, (i) autorizar operações externas de natureza financeira de interesse de todas as instâncias de governo; (ii) fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (iii) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno de todos os entes federativos; (iv) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; e (v) estabelecer condições para o montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais.

Para desincumbir-se de parte dessas atribuições, a Câmara Alta da República editou resoluções, que constituem veículo de normas gerais de direito financeiro¹⁷. Dentre elas, destacam-se as Resoluções n. 40, de 20 de dezembro de 2001, n. 43, de 21 de dezembro de 2001, e n. 48, de 21 de dezembro de 2007.

Enquanto as duas primeiras voltam-se aos entes subnacionais, respectivamente estabelecendo limites globais para o montante de suas dívidas consolidada e mobiliária e dispondo sobre operações de crédito interno e externo, a última – Resolução n. 47/2008 – é endereçada à União, tratando de suas operações de crédito e estabelecendo limites para a concessão de garantias de sua parte.

Em relação à União, é necessário dizer, o SF ainda se omite, na medida em que não estabeleceu, até o momento, limites globais para o montante de sua dívida consolidada¹⁸. Élide Graziane Pinto alerta para as consequências dessa omissão, nos seguintes termos:

¹⁶ Segundo lições de Régis Fernandes de Oliveira, “o órgão encarregado de autorizar e fiscalizar as obrigações financeiras dos entes públicos é o Senado Federal”, cf. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, a. 12, v. 57, p. 203-220, jul./ago. 2004. p. 210.

¹⁷ A respeito do caráter de normas gerais de direito financeiro editadas pela via das resoluções senatoriais, cf. DERZI, Misabel Abreu Machado. Arts. 40 a 47. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 311.

¹⁸ Tramita, na data de elaboração deste artigo, o Projeto de Resolução do SF n. 84, de 2007, que dispõe sobre o montante da dívida consolidada da União. Conforme substitutivo apresentado em 28 de março de 2016, sua dívida consolidada não poderia exceder a quatro vezes o valor de sua receita corrente líquida (RCL), enquanto sua dívida consolidada líquida não poderia exceder a duas vezes o valor de sua RCL.

Do ponto de vista jurídico, fato é que, na ausência de limites para as dívidas consolidada e mobiliária da União, na falta de previsão na LDO de meta vinculante de resultado nominal e montante da dívida pública, e diante da possibilidade de o Banco Central ilimitadamente lançar os custos de sua atuação sobre a política fiscal, efetivamente todo o orçamento federal restará submetido – de forma desarrazoada – à instável e discricionária definição da política monetária por aquela autarquia.

Esse é o cenário atual de relação entre as citadas políticas econômicas que tem gerado, por maior que seja o ajuste fiscal obtido [...], profundo agravamento da dívida pública e, conseqüentemente, irresponsabilidade fiscal que asfixia, no médio prazo, a capacidade estatal de promover políticas públicas¹⁹.

Além dessas funções específicas, o Senado, como de resto todo o Parlamento, tem o papel genérico de fiscalização financeira e orçamentária da administração pública, inclusive no que diz respeito ao gerenciamento da dívida. Para isso, tem uma série de instrumentos, como convocar ministros de Estado ou solicitar-lhes informações por escrito (CRFB/1988, artigo 50, *caput* e § 2º), criar comissões parlamentares de inquérito (CPI) (CRFB/1988, artigo 58, §3º), exercer a iniciativa de auditorias ou inspeções do TCU e dele requerer informações sobre a fiscalização da União e sobre o resultado de auditorias e inspeções realizadas (CRFB/1988, artigo 71, incisos IV e VII).

2.2 Conselho de Gestão Fiscal

Também o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no artigo 67 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, mas lamentavelmente ainda não instalado, teria inevitavelmente de tratar da dívida pública. O Conselho, que seria composto por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, em sua atribuição de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal, teria entre seus objetivos a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência no controle do endividamento, conforme inciso II do referido artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.3 Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional

A administração das dívidas interna e externa da União é de competência do Ministério da Fazenda, conforme preceitua o artigo 41, inciso IV, da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017. Ademais, tem o MF papel fundamental no gerenciamento da

¹⁹ PINTO, Élide Graziane. **Controle da administração do endividamento público**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. f. 328.

emissão de títulos públicos de responsabilidade do Tesouro Nacional, conforme disposições da Lei n. 10.179, de 6 de fevereiro de 2001.

A par das competências relativas ao gerenciamento da dívida pública federal, a LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda funções relacionadas à dívida dos entes subnacionais, como a divulgação mensal dos entes que estejam endividados além dos limites impostos às dívidas consolidada e mobiliária (vide artigo 31, §4º, da LRF), o recebimento dos pleitos e a verificação de cumprimento dos limites e das condições para realização de operações de crédito (conforme artigo 32 da LRF) e o registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa (nos termos do artigo 32, § 4º, da LRF).

Parcela das competências legais do MF, no que tange à dívida pública, foram por ele delegadas à Secretaria do Tesouro Nacional. Por exemplo, a competência para autorizar a emissão, resgate antecipado e substituição dos títulos da dívida pública foi delegada à STN, conforme artigo 1º da Portaria MF n. 183, de 31 de julho de 2003.

Aliás, entre as finalidades para as quais a STN foi criada, nos termos do artigo 32, incisos V e XXVII do Decreto n. 9.003, de 13 de março de 2017, estão as de administrar as dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade do Tesouro Nacional e de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito dos entes subnacionais.

É ela, também, que (i) faz a já citada verificação dos limites e condições para a contratação de operações de crédito, prevista no artigo 32 da LRF; (ii) instrui os processos sujeitos à autorização do Senado, regulados pelo artigo 21 da Resolução n. 43/2001 do SF, e que mantém o referido cadastro da dívida pública no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (CDP/Siconfi), exigido pelo artigo 32, § 4º, da LRF.

Para executar o gerenciamento da dívida, a STN conta com a Subsecretaria da Dívida Pública (Sudip), responsável por, dentre outras atividades, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos da DPF, inclusive o gerenciamento de riscos e custos, conduzir as estratégias de financiamento da União e realizar as execuções orçamentária e financeira e os registros contábeis da Dívida Pública Federal, conforme incisos I, II e III do artigo 37 do Decreto n. 9.003/2017.

A Sudip se divide em três coordenações-gerais, conforme se pode verificar no artigo 2º, inciso VII, do Regimento Interno da STN – aprovado pela Portaria n. 244, de 16 de julho de 2012, do Ministério da Fazenda –, a saber, a Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv) – *back office* –, a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (Cogep) – *middle office* – e a Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip) – *front office*. Nos termos do registrado no Acórdão n. 1.798/2015, do Plenário do Tribunal de Contas da União, “A Codiv responsabiliza-se pelo registro e controle da dívida, a Cogep é responsável pelas estratégias de longo e médio prazo e a Codip é responsável pela operacionalização da estratégia de curto prazo”²⁰.

2.4 Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil (BCB), por disposição do artigo 34 da LRF, não emite mais títulos da dívida pública. Contudo, mantém várias interfaces com o gerenciamento da dívida.

Por exemplo, quando se trata de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) realizadas pelos entes subnacionais, o BCB promove o processo competitivo eletrônico que seleciona a instituição financeira credora, conforme artigo 38, § 2º, da LRF. Ele mantém, ainda, sistema de acompanhamento e controle do saldo dos créditos abertos e, se ultrapassados os limites, aplica sanções às instituições financeiras, nos termos do artigo 38, §3º, da LRF.

Prosseguindo nos exemplos, conforme o Regimento Interno do BCB, aprovado pela sua Portaria n. 84.287, de 27 de fevereiro de 2015, o BCB presta serviços à STN na administração da dívida mobiliária, conduzindo, inclusive, os leilões de título públicos federais registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), decide sobre providências ou medidas que devam ser adotadas para assegurar o funcionamento regular dos mercados de títulos públicos federais e de câmbio, realiza estudos e elabora normas aplicáveis ao desenvolvimento dos mercados aberto e de títulos públicos federais e à administração de sistemas de liquidação e de custódia de títulos e sugere à STN

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.798/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 2.

parâmetros com vistas à fixação dos volumes e características dos títulos públicos federais a serem colocados por meio de ofertas públicas.

Pela outra ponta do endividamento público, a da instituição financeira, já que é o responsável pela sua fiscalização – vide artigo 10, inciso IX, da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 –, o BCB fiscaliza operações de crédito específicas, quando solicitado pelo SF, conforme estabelecido no artigo 40 da Resolução n. 43/2001.

O controle do nível de liquidez da economia pelo BCB, no exercício de sua função de execução da política monetária, impacta de forma relevante o gerenciamento da dívida pública da União. Em particular, o volume de operações com um dos instrumentos utilizados nessa tarefa, as denominadas operações compromissadas, por meio das quais, segundo Carvalho, Paula e Sicsu, “o Banco Central negocia moeda com os bancos (como doador ou tomador), com a garantia representada pela caução de títulos públicos federais”²¹, atingiu o volume de R\$ 1,64 trilhão de reais, conforme demonstra o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 2º quadrimestre de 2017²².

Aliás, já em 2010, quando as operações compromissadas atingiram o patamar de cerca de meio trilhão de reais, os efeitos na dívida pública federal decorrentes da utilização desse instrumento pelo Banco Central foram notados e registrados no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, da Câmara dos Deputados, instalada para investigar a dívida pública da União, dos Estados e Municípios, nos seguintes termos: “46. O rápido crescimento das operações compromissadas em relação ao PIB e ao total da dívida pública aumentou a proporção da dívida pública indexada à Selic, além de ter encurtado seu prazo médio de vencimento”²³.

Tal Relatório, também registrou a relação entre as operações compromissadas e a política de manutenção de reservas do BCB, do seguinte modo:

64. Reservas elevadas em dólares, no ativo, e dívida interna, no passivo, geram um diferencial de taxas de juros negativo para o setor público e um custo elevado de manutenção das reservas. A política de acumulação de reservas, entre outros fatores, promoveu o aumento

²¹ CARVALHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de; SICSU, João. Operacionalidade da política monetária: objetivos e instrumentos. In: **Economia monetária e financeira**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2012. p. 167.

²² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal**: 2º quadrimestre de 2017. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 9.

²³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a dívida pública da união, estado e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país**. Brasília, 2010. p. 15-16.

substancial das operações compromissadas de curto prazo do Banco Central, usadas em operações do mercado aberto, para anular o impacto da conversão das divisas em reais. Ocorre que a remuneração ao credor do sistema financeiro é a taxa básica de juros da economia. A Selic está em 8,75% e prestes a aumentar. De outro lado, nossas reservas são aplicadas predominantemente em títulos da dívida pública norte-americana (US Treasury Bonds), escolha de menor risco, cujo retorno no ano é de 0,5%²⁴.

Veja-se que o Banco Central do Brasil, ainda que não seja a instituição responsável pelo gerenciamento da dívida pública brasileira, inevitavelmente, impacta tal atividade. Nessa linha são as lições de José Maurício Conti, para quem:

Além dessas, há outras de extrema relevância, tais como: receber e controlar os recolhimentos compulsórios das instituições financeiras, efetuar o controle do crédito e dos capitais estrangeiros, ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira, exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades cabíveis, conceder as autorizações pertinentes para as instituições financeiras operarem no País e praticarem as operações financeiras, efetuar operações de compra e venda de títulos públicos federais, visando regular a oferta de moeda e os juros, operar com títulos de sociedades de economia mista e empresas públicas, regular o mercado de câmbio, bem como regular o serviço de compensação de cheques.

O Banco Central do Brasil, no exercício dessas atividades que lhe são próprias, passa a ser instrumento fundamental no controle do endividamento do setor público, na medida em que, ao exercer o controle da moeda, bem como fiscalizar o crédito e os capitais estrangeiros e operar a compra e venda de títulos públicos, pode influenciar decisivamente no aumento, manutenção ou redução da dívida pública²⁵.

2.5 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

A partir de 2008, com a utilização das instituições financeiras públicas para aumentar a disponibilidade de crédito, em contraposição ao enxugamento decorrente da crise internacional, as atividades do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social têm causado relevante impacto na dívida pública federal, decorrente de seu relacionamento com o Tesouro Nacional.

Desde então, para aumentar a disponibilidade de recursos a serem utilizados em empréstimos ao setor privado, o Tesouro Nacional, principalmente a partir da emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Interna (DPMFi), realizou uma série de operações de financiamento ao BNDES, cujo saldo ao final de 2015, segundo Relatório de subsídios

²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a dívida pública da união, estado e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país**. Brasília, 2010. p. 18-19.

²⁵ CONTI, José Maurício. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 282.

do Tesouro Nacional ao BNDES²⁶, referente ao 6º bimestre de 2015, era superior a R\$ 523,8 bilhões, valor então equivalente a 8,9% do PIB brasileiro e a 13,1% da DBGG.

Ainda de acordo com tal documento²⁷, o valor dos subsídios creditícios, decorrentes desses empréstimos da União ao BNDES com emissão de títulos públicos, acumulou mais de R\$ 86,8 bilhões entre 2008 e 2015, que representa um impacto de 4% na DLSP.

Veja-se que, por razões de política econômica, as atividades de uma instituição como o BNDES, que ordinariamente não teria grande relevância na questão da dívida pública, causa expressivo impacto no endividamento federal.

As instituições apresentadas nesta Seção, devem exercer suas funções de modo a afetarem positivamente a gestão da dívida pública, evitando, sempre que possível, efeitos negativos decorrentes de sua atuação.

3 CONTROLE DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PELA CGU

O Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, por força do *caput* do artigo 8º do Decreto n. 3.591, de 6 de setembro de 2000, combinado com o artigo 66 da Lei n. 13.502/2017, é responsável por exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, previsto no *caput* do artigo 70 da CRFB/1988.

Logo, nos termos do artigo 74 da CRFB/1988, cabe à CGU (i) avaliar a execução dos orçamentos da União; (ii) avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal; e (iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União. Pelo exposto, é forçoso concluir que é função da CGU exercer o controle interno da gestão da DPF.

²⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 6º bimestre de 2015**. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/6d99f766-54ec-4dcf-9376-0b297df3ab17/resource/09f0cffb-4e1b-4305-9b81-5363cdf4ee9b/download/Relatorio-de-Subsidios-6o-Bimestre-de-2015.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 3.

²⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 6º bimestre de 2015**. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/6d99f766-54ec-4dcf-9376-0b297df3ab17/resource/09f0cffb-4e1b-4305-9b81-5363cdf4ee9b/download/Relatorio-de-Subsidios-6o-Bimestre-de-2015.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 8.

No exercício dessa função, conforme informou, em 30 de maio de 2016, a CGU, teriam sido realizados dois trabalhos de auditoria na dívida pública federal, o primeiro na Função Negociação de Títulos e o segundo na Função Formação de Mercado. Além dessas, identificamos – mediante pesquisa aos relatórios da CGU, via portal eletrônico do Ministério – outras três fiscalizações relacionadas à gestão da dívida pública. Essas cinco serão analisadas a seguir.

a) *Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203281*: Trata de auditoria realizada na Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip), ligada à Subsecretaria da Dívida Pública (Sudip), da STN, cujos trabalhos de campo ocorreram entre 16 e 27 de abril de 2012.

A equipe de auditoria constatou “deficiências na política de segurança da informação e a necessidade de aprimoramento do sistema de informações”²⁸ da Codip. Para corrigir a situação, a equipe recomendou urgência na implementação de sistema informatizado no front office da Dívida e no melhoramento em sua política de segurança de informações.

b) *Relatório de Auditoria n. 201405150*: consigna ação de controle na qual a ex-CGU avaliou a economicidade da função de negociação de títulos exercida pela STN. O escopo da auditoria compreendeu os preços de negociação, praticados em leilões de venda durante o exercício de 2013, de todos os títulos denominados Letras do Tesouro Nacional (LTN).

A equipe de auditoria apontou a necessidade de se elaborar indicador que possibilite o desenvolvimento de avaliações acerca da economicidade dos preços praticados pela STN na negociação de títulos públicos. Logo, foi recomendada a elaboração de “indicadores que, em conjunto, possibilitem a realização de análises quantitativas capazes de sustentar a emissão de posicionamento objetivo acerca da economicidade dos preços dos títulos negociados pela STN”²⁹.

É digno de nota o registro de que, conforme monitoramento relatado no Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201502922, como resultado da recomendação proferida, foi criado um grupo de trabalho que decidiu por utilizar como parâmetro, nos leilões de

²⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203281**. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 24.

²⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Auditoria n. 201405150**. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 32-33.

títulos prefixados, “o prêmio (em pontos-base) sobre o contrato de juros futuros de prazo equivalente (DI - depósito interfinanceiro) oferecido pelas compromissadas do BCB”³⁰. Ainda, segundo o Relatório, tal indicador já é utilizado nos atuais leilões.

c) Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201502856: O terceiro trabalho de auditoria da CGU, relacionado com o controle da dívida pública, foi realizado entre 24 de novembro de 2014 e 22 de julho de 2015 e teve como objetivo avaliar a gestão da STN quanto à Dívida Pública Federal, na função formação de mercado. A fiscalização adotou como referência de boas práticas internacionais o documento “As diretrizes revisadas para a gestão da dívida pública”, elaborado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A equipe visou responder as seguintes questões de auditoria:

1. O marco regulatório é adequado para assegurar o direito dos credores, o desenvolvimento do mercado e estimular boas práticas segundo as melhores práticas internacionais?
2. A informação oferecida ao investidor ajuda a reduzir a assimetria de informação e demonstra a existência de uma gestão clara e transparente, de acordo com as melhores práticas internacionais?
3. A infraestrutura de mercado é adequada para assegurar a liquidez do mercado, garantir o direito dos credores e minimizar riscos segundo as melhores práticas internacionais?³¹

Realizados os trabalhos, a conclusão foi pela (i) existência de oportunidade de melhorias no marco regulatório e na transparência das informações; (ii) não ampliação da liquidez do mercado secundário de títulos entre os anos de 2000 e 2014; e (iii) necessidade de criação de instrumentos de monitoramento para acompanhar a evolução do sistema eletrônico de negociação de títulos públicos no mercado secundário, bem como da liquidez do mercado.

d) Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201601523: O quarto trabalho de auditoria da CGU, relacionado com o controle da dívida pública, foi realizado entre 7 de abril de 2016 e 30 de junho de 2016 e teve como objetivo avaliar a gestão da STN quanto à função de registro da dívida mobiliária federal. A equipe visou responder as seguintes questões de auditoria:

1. Os registros dos leilões públicos no SID guardam conformidade legal com os atos e fatos autorizativos, no período de 2010 e 2015?
2. As estatísticas geradas pelo SID são consistentes e atualizadas, no período de 2010 e 2015?

³⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Auditoria n. .** Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 1..

³¹ BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201502856.** Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 3.

3. Os controles internos constituídos pela Unidade para assegurar o exercício pleno do processo de registro dos leilões públicos da DPF e avaliar a consistência das informações e estatísticas produzidas, configuram-se suficientes para consecução desse objetivo?
4. A amplitude e o escopo dos dados publicados possibilitam expressar de forma efetiva os principais atos, fatos e resultados da gestão da DPF entre 2010 e 2015, considerando a Função Registro?³²

Realizados os trabalhos, a equipe concluiu que a função de registro da DPF é adequadamente gerida pela STN. Não obstante, foram identificadas oportunidades de melhoria dos controles internos com a utilização de informações das centrais de custódia na produção de estatísticas da dívida e em relação à divulgação de informações com foco na sociedade.

e) Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201701012: O quinto trabalho de auditoria da CGU, relacionado com o controle da dívida pública, foi realizado entre 5 de abril e 6 de julho de 2017 e teve como objetivo avaliar a gestão da STN quanto à função de análise econômico-financeira. A equipe visou responder as seguintes questões de auditoria:

1. O modelo de gestão adotado na DPF encontra-se alinhado com as boas práticas de Governança?
2. Há avaliação da relação custo x benefício quando ocorre a definição da composição ideal da DPF?
3. A gestão da DPF por meio dos leilões de títulos públicos está inserida num ambiente de livre concorrência do mercado?³³

Ao final da avaliação, a equipe concluiu que, embora a STN, em geral, apresente ações de gestão adequadas da função de análise econômico-financeira da DPF, há necessidade fortalecimento dos controles e evolução na gestão da DPF. Ficou evidente a necessidade de aprimorar a interação entre os órgãos cujas atividades impactam a gestão da dívida e a análise do custo/benefício para alterar o perfil da DPF no longo prazo, além da definição de indicador relacionando o custo estimado com o efetivamente incorrido ao longo do tempo³⁴.

³² BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201601523**. Brasília: MTFC, 2016. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 4.

³³ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201701012**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 4.

³⁴ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201701012**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 4.

Cabe ressaltar que, indagado sobre a existência de fiscalizações em andamento relacionadas à avaliação da gestão e ao controle da dívida pública, a CGU afirmou que não pode disponibilizar informações sobre ações de controle em andamento.

Deixando um pouco a análise particular de cada fiscalização, para avaliar a atenção que a CGU tem dispensado ao controle da gestão da dívida pública federal, vejamos as informações apresentadas na Tabela 1, adiante. Considerando todos os tipos de fiscalizações realizadas, verifica-se que, entre 2012 e 2017³⁵, a CGU realizou 5.345 fiscalizações.

Tabela 1 - Número de fiscalizações da CGU, entre 2012 e 2017

Ano	Realizadas	Fiscalizações	
		Resultados da Gestão	
		Todas as Áreas	Dívida
2012	398	0	0
2013	742	58	0
2014	712	20	0
2015	698	80	1
2016	1.591	331	1
2017	1.204	196	1
Total	5.345	685	3

Fonte: Pesquisa de relatórios do Portal da CGU <www.cgu.gov.br>. Elaboração própria.

Observa-se, também, que, tomando somente as avaliações dos resultados da gestão – instrumentos utilizados para avaliar a gestão de determinada área –, a CGU realizou 685 ações de controle, no mesmo período. Porém, somente três delas teve por objeto a gestão da DPF. Ora, parece muito pouco para uma dívida cujo refinanciamento pode consumir R\$ 1,16 trilhões em 2018.

Pelo exposto, considerando a relevância do controle da gestão da dívida pública e os impactos que a auditoria interna pode rapidamente causar – como demonstrado pelo rápido cumprimento da recomendação de elaboração de indicador –, é essencial que o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União reserve mais espaço em sua agenda para as atividades de controle à gestão da dívida pública federal.

³⁵ O período de seis anos aqui parece suficiente para demonstrar como a dívida tem sido relegada a segundo plano frente a outros objetos de auditoria.

4 CONTROLE DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PELO TCU

Os tribunais de contas são, em cada ente federativo, os órgãos encarregados do controle externo precipuamente técnico da administração pública. Além de auxiliarem o Parlamento em seu encargo de exercer o controle externo, possuem competências próprias previstas, primordialmente, nos incisos do artigo 71 da CRFB/1988.

Dentre as nove funções³⁶ dos tribunais de contas apresentadas por José Maurício Conti³⁷, estão direta e imediatamente relacionadas ao controle externo da dívida pública a consultiva e a fiscalizadora. Mediamente, outras funções – como a informativa e a de ouvidoria – podem impulsionar o exercício da função fiscalizadora ou serem consequências de sua atuação – a sancionadora e a corretiva, por exemplo –.

4.1 Controle nas contas de governo

No exercício da função consultiva, por mandato conferido pelo artigo 71, inciso I, da CRFB/1988, os tribunais de contas apreciam as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, o governante, e emitem parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição. Tais contas são, usualmente, denominadas contas de governo.

Entre os temas analisados na apreciação das contas de governo está a gestão da dívida pública. Nesse sentido, por exemplo, no Relatório sobre as contas do governo da República, referente ao exercício de 2016, há seção específica denominada “Dívida Pública”³⁸, na qual são apresentadas, e tomadas em consideração na avaliação, a situação e a evolução da DBGG, da DLSP, da Dívida Consolidada da União (DC), da Dívida Consolidada Líquida da União (DCL), das taxas Selic e implícita da DLSP, além de examinados o Plano Anual de Financiamento, o Relatório Anual da Dívida e o Demonstrativo da DCL integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Deve-se ter em mente que, por tratar das contas de governo de forma global, o parecer prévio apresenta uma macroavaliação das diversas áreas do governo, de modo

³⁶ Fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

³⁷ CONTI, José Maurício. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 23-25.

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2016. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário, Brasília, 28 de junho de 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 98-104.

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. Isto é verdade, também, em relação à dívida pública.

Assim, no exercício da função consultiva, os tribunais de contas lançam mão dos trabalhos de fiscalização realizados ao longo do ano, incluindo auditorias, inspeções e acompanhamentos 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 observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública.

Nesse escopo, por exemplo, relacionados com a dívida pública, na apreciação das contas do governo da República, referente ao exercício de 2014³⁹, o Tribunal de Contas da União apontou (i) a omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública; e (ii) a ocorrência de operações de crédito da União, realizadas junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na CRFB/1988 e na LRF.

4.2 Controle no acompanhamento da gestão fiscal

Já no exercício da função fiscalizadora, a dívida pública é objeto do acompanhamento da gestão fiscal realizado pelos tribunais de contas do Brasil, que, conforme estabelecido no artigo 59, incisos II e IV, da LRF, devem auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento dos limites e condições para realização de operações de crédito e das providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites estabelecidos.

Neste particular, conforme § 1º do artigo 59 da LRF, as cortes de contas emitem alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontram acima de 90% dos limites vigentes.

Como instrumento de transparência e para possibilitar o acompanhamento da gestão fiscal, a LRF previu a emissão quadrimestral do RGF, no qual, conforme artigo 55

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**: exercício de 2014. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, Brasília, 7 de outubro de 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>. Acesso em: 16 jan. 2018.

da LRF, serão evidenciados os comparativos das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias e das operações de crédito (inclusive por antecipação de receita) com os limites estabelecidos. No caso de tais limites terem sido ultrapassados, serão indicadas, também, as medidas corretivas adotadas ou a adotar para recondução aos limites. Vale lembrar que aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, nos termos do artigo 63, inciso II, alínea ‘b’, combinado com seu § 2º, é facultada a divulgação semestral do RGF, desde que não violados os limites vigentes.

Veja-se que a omissão do Senado Federal, referida na Subseção 2.1 deste artigo, em estabelecer limites globais para o montante da dívida consolidada da União, prejudica a fiscalização da gestão fiscal pelo TCU. Por exemplo, segundo Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º quadrimestre de 2017⁴⁰, a DC e a DCL da União estão no patamar, respectivamente, de 715,01% e 400,96% da RCL – superiores, portanto, aos atualmente propostos no Projeto de Resolução do Senado Federal n. 84/2007, que são de 400% e 200% –, mas como ainda não foram estabelecidos os previstos limites, não há como o Tribunal emitir alertas nem exigir a recondução a patamares inferiores.

Deve-se destacar que o acompanhamento da gestão fiscal pelos tribunais de contas não se restringe à conferência dos cálculos apresentados nos demonstrativos e verificação se eles são superiores aos limites estabelecidos. No exercício dessa atividade, as cortes de contas, 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. Como exemplos de atuação do TCU nesse sentido podemos citar os Acórdãos n. 1.051/2007-Plenário, n. 1.779/2009-Plenário, n. 435/2009-Primeira Câmara e 5403/2009-Primeira Câmara.

a) *Acórdão n. 1.051/2007*: o Plenário do Tribunal determinou à STN que fizesse constar do demonstrativo de garantias e contragarantias, do RGF, na tabela que demonstra as razões para dispensa das contragarantias em garantias externas, para cada contrato, as seguintes informações: “identificação do contrato, valor do contrato, data de vencimento e motivo da dispensa da contragarantia”⁴¹.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal**: 2º quadrimestre de 2017. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 8.

⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.051/2007-Plenário**. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Plenário, Brasília, 6 de junho de 2007. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 2.

b) *Acórdão n. 1.779/2009*⁴²: o Plenário do TCU, provocado por sua Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), disciplinou a necessidade de constar no RGF a relação dos contratos de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União.

c) *Acórdãos n. 435/2009*⁴³ e *n. 5.403/2009*: a 1ª Câmara da Corte Federal de Controle Externo determinou à STN e à Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao MTFC, que utilizassem “os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal”⁴⁴ (BRASIL, 2009b).

4.3 Controle em fiscalizações específicas

Por fim, também no exercício da função fiscalizadora, por autorização do inciso IV do artigo 71 da CRFB/1988, os tribunais de contas podem realizar auditorias e inspeções na gestão da dívida pública. Aliás, essa é a modalidade de controle que, em nosso entendimento, possui maior potencial de contribuir para um adequado e responsável gerenciamento do endividamento público, na medida em que possibilita o exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da gestão da dívida.

De fato, para a fiscalização da gestão da dívida pública – além dos já referidos acompanhamento da gestão fiscal e apreciação das contas anualmente prestadas pelos governantes –, as casas de controle externo brasileiras podem lançar mão de auditorias financeiras, de auditorias operacionais, de auditorias de conformidade, de inspeções, de levantamentos e de monitoramentos.

A importância das auditorias do TCU na gestão da DPF foi, nos seguintes termos, destacada no Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), da Câmara dos Deputados, instalada para investigar a dívida pública:

75. O Tribunal de Contas da União possui mandato constitucional (art. 71) e legal (Lei nº 8.443/92) para realizar auditorias na gestão da dívida pública federal, com escopo abrangente e ampliado pela LRF. Quando de sua exposição a esta CPI, o representante daquela Corte descreveu os mecanismos utilizados pelo Tribunal para auditar a dívida pública

⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.779/2009-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, Brasília, 12 de agosto de 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 435/2009-Primeira Câmara**. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Primeira Câmara, Brasília, 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 5.403/2009-Primeira Câmara**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, Primeira Câmara, Brasília, 29 de setembro de 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

brasileira e emitir pareceres, obrigatoriamente encaminhadas à apreciação do Congresso. A Comissão foi informada pelo expositor das auditorias específicas sobre a dívida pública brasileira realizadas pelo TCU ao longo dos últimos anos, incluindo: i) avaliação da gestão da dívida pública federal; ii) auditoria de análise dos riscos de gestão e operacionais; iii) avaliação da composição da dívida líquida, em que foram examinados os ativos e os haveres da União; iv) verificação específica quando da migração da responsabilidade do Banco Central, em relação à dívida externa, para o Tesouro Nacional; v) auditoria sobre a dívida contratual externa, para avaliar a aplicação dos recursos e seu custo efetivo; vi) verificação da pertinência e exatidão do cálculo do resultado primário pela variação da dívida pública (“abaixo da linha”). Além disso, a pedido do Congresso Nacional, faz periodicamente, o acompanhamento das garantias concedidas pela União a Estados e Municípios em operações de crédito externas. Da exposição do representante do TCU, constatamos que seus trabalhos, embora menos frequentes que o desejado, dão resultados. Informou-nos que auditoria do Tribunal detectou, por exemplo, operações de remissão de dívida que não tinham sido autorizadas pelo Senado Federal, e adotou as providências cabíveis⁴⁵.

Nessa linha, conforme pudemos identificar após receber as informações prestadas pelo órgão e realizar pesquisas no seu portal eletrônico, o TCU tem realizado fiscalizações na gestão da dívida pública, das quais julgamos merecedoras de destaque, entre as mais recentes, aquelas examinadas nos Acórdãos n. 3.071/2012, n. 3.132/2012, n. 2.186/2013, n. 491/2015, n. 825/2015, n. 1.798/2015, n. 1.471/2016, n. 2.975/2016 e n. 574/2017, todos de seu Plenário. Os objetivos e principais conclusões das fiscalizações tratadas nesses acórdãos são, resumidamente, apresentados a seguir:

a) *Acórdão n. 3.071/2012*: trata-se de levantamento cujo objetivo foi conhecer e examinar impactos dos subsídios creditícios e financeiros concedidos pela União e operados pelo BNDES. Para cumprir tal objetivo, os trabalhos buscaram responder às seguintes questões de auditoria:

- 5.1. A atual sistemática utilizada pela SPE/MF para apuração dos subsídios creditícios e financeiros concedidos pela União e fundos públicos operados pelo BNDES, inclusive para financiamento de projetos do PAC, é adequada?
- 5.2. Qual é o valor total dos subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União por meio do BNDES, inclusive para financiamento do PAC?
- 5.3. As subvenções e os subsídios concedidos por intermédio do BNDES atendem às normas legais que regem a gestão financeira no âmbito público e são divulgadas à sociedade, inclusive por meio dos orçamentos públicos e da contabilidade da União?⁴⁶

Como resultado dos trabalhos, o TCU expediu uma série de determinações à Secretaria de Política Econômica (SPE) e à STN, ambas do MF, no sentido de estabelecer

⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a dívida pública da união, estado e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país**. Brasília, 2010. p. 21.

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.071/2012-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Plenário, Brasília, 14 de novembro de 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 2.

e aperfeiçoar as metodologias de apuração de subsídios e especificar as medidas de compensação voltadas ao aumento da receita ou redução de despesas para fazer frente a tais subsídios, bem como de informar ao Tribunal o impacto sobre as dívidas públicas bruta e líquida decorrente das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008.

b) Acórdão n. 3.132/2012: nele é apreciado levantamento realizado com o objetivo de conhecer o sistema de informação da DPF, “para identificar os controles gerais relativos à tecnologia da informação (TI) e os controles de aplicativos do Sistema Integrado da Dívida Pública (SID), relacionados à entrada, ao processamento e à saída de dados das dívidas contratual e mobiliária”⁴⁷. Conforme constatado pela equipe de auditoria,

[...] a STN apresenta deficiências significativas nos controles gerais de TI, tais como a inexistência de uma política de segurança de informação devidamente formalizada, a ausência de critérios claramente definidos para a política de acesso ao SID, inexistência de gerenciamento de riscos na área de TI e inexistência de gerenciamento de incidentes de TI⁴⁸.

c) Acórdão n. 2.186/2013: o Plenário do TCU se debruçou sobre levantamento realizado com o objetivo de avaliar a situação da dívida pública subnacional junto à União. Foram formuladas e respondidas as seguintes questões de auditoria:

- 1) Quais os aspectos legais e operacionais atinentes ao refinanciamento das dívidas de estados e municípios com a União?
- 2) Que instrumentos a União utiliza para acompanhar os fluxos de recebimento e os saldos a receber relativos aos haveres decorrentes das renegociações de dívidas estaduais e municipais?
- 3) Qual tem sido a trajetória de amortização das dívidas dos estados e municípios com a União?
- 4) A União concedeu subsídios aos estados e municípios que tiveram suas dívidas refinanciadas?
- 5) Qual a estimativa de eventuais valores residuais a pagar após o término dos prazos previstos nos contratos de renegociação?
- 6) Quais os riscos sistêmicos decorrentes de uma eventual incapacidade de pagamento dos valores devidos por estados e municípios à União?⁴⁹

O TCU concluiu que as trajetórias de amortização da dívida subnacional e as estimativas de valores residuais a pagar pelos entes devedores eram, naquele momento, compatíveis com os respectivos prazos de refinanciamento, com exceção do cenário

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.132/2012-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Plenário, Brasília, 21 de novembro de 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.132/2012-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Plenário, Brasília, 21 de novembro de 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 21.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.186/2013-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Plenário, Brasília, 14 de agosto de 2013. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

projetado para o município de São Paulo. Além disso, foi determinada à STN a elaboração de estimativa do impacto fiscal, sobre a receita financeira e sobre a dívida pública federais, resultante das alterações contratuais constantes do, à época, Projeto de Lei Complementar n. 238/2013 e deu-se ciência ao Ministério da Fazenda e ao Congresso Nacional sobre os riscos decorrentes de uma eventual mudança das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional, o que de fato ocorreu com a aprovação das lei complementares n. 148, de 25 de novembro de 2014, e n. 151, de 5 de agosto de 2015.

d) Acórdão n. 491/2015: nele é examinada auditoria operacional realizada com objetivo de “avaliar os controles gerais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para gestão da dívida pública federal, bem como testar os principais controles de entrada, processamento e saída de dados dos aplicativos utilizados para tal propósito”⁵⁰. Como resultado, o TCU expediu uma série de determinações e recomendações no intuito de induzir a STN a reforçar seus controles gerais de TI, no molde das melhores práticas internacionais.

e) Acórdãos n. 825/2015, n. 992/2015 (Embargos de Declaração), n. 3.297/2015 (Pedido de Reexame) e n. 2.575/2016: tratam de inspeção, realizada em decorrência de representação formulada pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao TCU, para a qual foram definidas as seguintes questões:

Questão 1 – os eventuais atrasos na cobertura, pela União, dos montantes devidos às instituições financeiras em decorrência das operações relacionadas à equalização de taxas de juros e ao pagamento de dispêndios de responsabilidade da União representam uma operação de crédito?

Questão 2 – qual a natureza e demais características dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?

Questão 3 – os repasses, aos demais entes federados, dos recursos referentes aos royalties do petróleo, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação estão sendo efetuados nos prazos devidos?

Questão 4 – qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a nota de esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?⁵¹

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 491/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 11 de março de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 825/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 15 de abril de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 3.

Na referida inspeção, foram constatados (i) dívidas e despesas primárias não registradas nas estatísticas fiscais apuradas pelo BCB, relativas a passivos junto à Caixa Econômica Federal (relacionados com o Bolsa Família, o Abono Salarial e o Seguro Desemprego), ao Banco do Brasil (relacionados com a equalização da safra agrícola e com títulos e créditos a receber junto ao Tesouro Nacional), ao BNDES (relacionados com o Programa de Sustentação do Investimento) e ao FGTS (relacionados com o Programa Minha Casa Minha Vida); (ii) operações de crédito com inobservância de condição estabelecida em lei; (iii) execução de despesa sem dotação orçamentária; e (iv) atrasos no repasse de recursos a Estados e Municípios e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Vale destacar que, em consonância com aquilo que se afirmou anteriormente, algumas das constatações identificadas na inspeção examinada no Acórdão n. 825/2015, por repercutirem nas contas de governo, concorreram para que o TCU emitisse parecer prévio recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das contas prestadas, referentes ao exercício de 2014, pela senhora Dilma Vana Rousseff, então Presidente da República.

f) Acórdão n. 1.798/2015: possui extrema relevância para o controle da gestão da dívida pública. Nele o Plenário do TCU se debruça sobre levantamento, realizado na STN entre 20 de outubro de 2014 e 27 de fevereiro de 2015, cujo objetivo foi “produzir e estruturar o conhecimento sobre os processos de gestão da dívida pública, conhecer os seus gargalos, riscos associados e elaborar uma matriz de auditoria com ações de controle a serem realizadas no curto e médio prazo”⁵². Como resultado dos trabalhos, foram identificados os seguintes riscos relevantes à gestão da Dívida Pública Federal:

- R1 - risco de irregularidade e ineficiência causada pelos repasses ao BNDES;
- R2 - risco de aumento do endividamento em decorrência do excesso de empréstimos ao setor elétrico;
- R3 - risco de liquidez em decorrência do curto prazo médio de maturação da dívida;
- R4 - risco de sustentabilidade provocada pelo alto custo do serviço da dívida;
- R5 - risco de liquidez causado pela grande concentração de títulos com vencimento em cabeça’ de trimestre (janeiro, abril, julho, outubro);
- R6 - risco de impacto financeiro relevante causado por falhas na apropriação e na gestão de passivos contingentes;
- R7 - risco de transparência devido à falta de consolidação e quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de ‘esqueletos’ da dívida que, se somados, podem impactar a dívida total;

⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.798/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

R8 - risco de sustentabilidade e de crédito pela falta de superávit primário suficiente para diminuir a proporção dívida bruta/PIB⁵³.

Por fim, vale destacar que os levantamentos realizados pelos tribunais de contas brasileiros foram concebidos para subsidiar o planejamento de suas futuras fiscalizações, identificando fraquezas e riscos, indicando ações, fatos ou objetos a serem fiscalizados e, inclusive, avaliando a viabilidade de realização de fiscalizações. Nesse sentido, no Acórdão n. 1.798/2015 do TCU ficou consignada determinação à sua Semag para que “estabeleça e, com o apoio da Segecex, execute estratégia de médio prazo para realização de ações de controle sobre a dívida pública federal, considerando as conclusões deste levantamento”⁵⁴. Porém, até 14 de abril de 2016, conforme as informações apresentadas pelo TCU, a Secretaria de Macroavaliação Governamental ainda não havia iniciado os trabalhos decorrentes do Acórdão n. 1.798/2015.

g) *Acórdão n. 1.471/2016*: trata-se de auditoria financeira realizada na STN com o objetivo de “[...] verificar a confiabilidade e a integridade das informações referentes a emissões de títulos públicos federais por meio de oferta pública em 2015 [...]”⁵⁵. Como resultado dos trabalhos, a equipe de auditoria observou a “[...] correta contabilização dos valores financeiros registrados nas ofertas públicas de títulos da dívida mobiliária federal interna em 2015”⁵⁶. Porém, foi constatada falha em relação à divulgação de informações pela STN e pelo BCB em seus sítios eletrônicos.

h) *Acórdão n. 2.975/2016*: o Plenário do TCU se debruçou sobre acompanhamento cujo objetivo foi “[...] avaliar a conformidade e eventuais impactos econômico-fiscais decorrentes de possível devolução antecipada de recursos, no montante de R\$ 100 bilhões, referentes a empréstimos concedidos nos últimos anos pelo Tesouro Nacional ao BNDES”⁵⁷. A equipe técnica observou que “A política de emissão direta de

⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.798/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 30.

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.798/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 33.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.471/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 8 de junho de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.471/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 8 de junho de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 5.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.975/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

títulos do Tesouro Nacional ao BNDES tem carregado para orçamento da União um elevado custo, gerado pela expressiva diferença de taxas entre o custo de carregamento dos títulos públicos e a remuneração dos contratos que o BNDES paga à União. [...]”⁵⁸. Também verificou que, ao final de 2014, cerca de R\$ 70 bilhões em títulos permaneciam na carteira de tesouraria do BNDES, por não terem sido vendidos no mercado e transformados em financiamentos.

Segundo a equipe, a operação analisada, de antecipação de valores pelo BNDES à União, representaria “[...] tanto a redução do montante da dívida bruta federal, em um primeiro momento, quanto dos juros nominais que seriam pagos ao longo do tempo sobre o montante devolvido”⁵⁹. Ainda pontuou que considerar tal operação com vedada pela LRF seria “[...] interpretar a norma geral em contradição com seus propósitos mais caros, ignorando o enquadramento sistêmico das vedações constantes do art. 37 e impedindo a correção, ainda que parcial, da trajetória de crescimento acelerado do endividamento [...]”⁶⁰.

i) *Acórdão n. 574/2017*: trata-se de auditoria operacional realizada junto ao BNDES, ao BCB e à STN, com o objetivo de “[...] examinar as emissões diretas de títulos públicos ao [...] (BNDES), no período de 2008 a 2014, e os impactos nos custos da dívida pública mobiliária federal, no risco soberano e no resultado fiscal, bem como avaliar a transparência das referidas operações”⁶¹. Foram definidas as seguintes questões de auditoria:

- 1)As emissões diretas de títulos ao BNDES causaram diminuição nos preços dos títulos públicos?
- 2)As emissões diretas de títulos públicos ao BNDES impactaram o risco soberano do Brasil?
- 3)O fato de os títulos públicos terem sido vendidos no mercado pelo BNDES e não pelo Tesouro Nacional acarretou algum tipo de ineficiência?

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.975/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 20-21.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.975/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 21.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.975/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 21.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 574/2017-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Plenário, Brasília, 29 de março de 2017. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

4)Qual é o custo para a União das emissões diretas de títulos públicos para o BNDES?⁶²

Foi revelado pela fiscalização que

[...] as emissões diretas de títulos públicos ao BNDES provocaram aumento de spread nas taxas de juros dos títulos públicos, bem como aumento no risco soberano do Brasil. Ademais, referidos repasses representaram perda de transparência na gestão da dívida pública e perda de previsibilidade para o mercado de títulos públicos, além de configurar quadro de falta de transparência relativamente aos impactos da política de concessão de crédito⁶³.

Além desses, identificamos o processo TC 011.919/2015-9, que trata de auditoria operacional cujo objetivo é apurar as causas e as consequências do aumento da dívida interna federal no período de 2011 a 2014. Porém, esse processo ainda não foi concluído e divulgado na data do fechamento deste artigo.

Neste ponto, mais uma vez deixa-se a análise particular de cada ação de controle, agora para avaliar a atenção que o TCU tem dispensado à fiscalização da gestão da dívida pública federal. Primeiramente, é necessário ter em mente que anualmente, por determinação constitucional, o Tribunal aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República, incluindo as questões atinentes à dívida, conforme discutido na Subseção 4.1.

Do mesmo modo, por determinação da LRF, ao menos, quadrimestralmente a Corte de Controle Externo Federal se debruça sobre o acompanhamento da gestão fiscal, tratado na Subseção 4.2. Por outro lado, a realização de fiscalizações específicas, salvo nos casos de solicitação do Congresso Nacional e recebimento de denúncias e representações, é discricionária, obedecendo ao planejamento interno do TCU

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 574/2017-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Plenário, Brasília, 29 de março de 2017. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 574/2017-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Plenário, Brasília, 29 de março de 2017. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 1.

Com tal informação em mente, vejamos as informações apresentadas na Tabela 2, abaixo. De acordo com seus relatórios anuais de atividades⁶⁴⁻⁶⁵⁻⁶⁶⁻⁶⁷⁻⁶⁸, o TCU realizou 4.223 fiscalizações entre 2012 e 2016⁶⁹. Dessas, destacou como seus principais trabalhos, considerando todas as áreas de sua atuação, 361 fiscalizações.

Tabela 2 - Número de fiscalizações do TCU entre 2012 e 2016
Fiscalizações

Ano	Realizadas	Principais		
		Todas as Áreas	Energia	Dívida
2012	1.438	114	13	2
2013	882	46	7	0
2014	680	80	13	0
2015	595	50	14	2
2016	628	71	9	2
Total	4.223	361	56	6

Fonte: Relatórios de atividades do TCU, exercícios 2012 a 2016. Elaboração própria.

Como pode-se observar na Tabela 2, dentre os principais trabalhos do TCU, 56 se referem a fiscalizações na área de energia, cuja despesa prevista na LOA 2018, considerando o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos, representa 1,87% da despesa total fixada. Enquanto isso, apenas seis dos principais trabalhos tiveram como objeto a fiscalização da gestão da DPF, cuja despesa prevista na LOA 2018, considerando apenas o refinanciamento da dívida, equivale a 32,37% da despesa total fixada.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades**: 2012. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 7-10.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades**: 2013. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 7-9.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades**: 2014. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 11-17.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades**: 2015. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 10-13.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades**: 2016. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018. p. 51-68.

⁶⁹ A quantidade de fiscalizações realizadas em 2017 ainda não havia sido divulgada na ocasião do fechamento deste artigo. No entanto, o período de cinco anos parece suficiente para demonstrar como a dívida tem sido relegada a segundo plano frente a outros objetos de auditoria.

Portanto, considerando a relevância do controle da gestão da dívida pública frente às informações apresentadas nesta Seção, fica patente que o TCU deve reservar mais espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à gestão da dívida pública federal.

5 Conclusões

A CGU realizou cinco auditorias na dívida pública federal desde 2012. Embora, elas tenham apresentado constatações interessantes e impulsionado resultados na gestão da DPF, são iniciativas que podem ser consideradas tímidas numa instituição que, entre 2012 e 2017, realizou 5.345 fiscalizações.

Por outro lado, o TCU – como os demais tribunais de contas do Brasil – possui três frentes de atuação para o controle da gestão da dívida pública. Anualmente, por determinação constitucional, aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República, incluindo as questões atinentes à dívida. Além disso, quadrimestralmente, por determinação da LRF, se debruça sobre o acompanhamento da gestão fiscal.

Por outro lado, naquilo que realmente está sujeito à iniciativa e ao planejamento interno do TCU, podem-se identificar nove fiscalizações específicas cujo objeto relacionou-se com a dívida desde 2012. É pouco num universo de 4.223 fiscalizações realizadas pelo órgão entre 2012 e 2016.

Apesar de os trabalhos terem apresentado constatações importantes, gerado relevante conhecimento do objeto e resultado em importantes determinações e recomendações, a pouca atenção relativa que a Corte de Contas Federal tem dado ao assunto fica patente quando observada a distribuição por área de seus 361 principais trabalhos de fiscalização no período, destacados pelo próprio TCU. Entre as 361, 56 fiscalizações foram realizadas na área de energia – que representa 1,87% da despesa total fixada na LOA 2018 –, enquanto apenas seis dos principais trabalhos tiveram como objeto a fiscalização da gestão da DPF – cujo refinanciamento pode absorver 32,37% da despesa fixada na LOA 2018 –.

Pelo exposto, conclui-se que a CGU e o TCU devem reservar mais espaço em seus planejamentos para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à gestão da dívida pública federal, colocando-as no mesmo patamar de destaque dado àquelas realizadas

para o controle de obras públicas e das despesas aplicadas em serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

Além das instituições de controle, aquelas cujas atividades impactam a dívida pública, tais como o Senado Federal, o Conselho de Gestão Fiscal – quando e se instalado –, o Ministério da Fazenda, a STN, o Banco Central e o BNDES, devem exercer suas funções de modo a afetarem de forma positiva a gestão da dívida pública, evitando, sempre que possível, efeitos deletérios decorrentes de sua atuação.

Ora, a dívida pública brasileira é vultosa! Seu refinanciamento já consome anualmente mais de 30% do orçamento federal. Em 2018, R\$ 1,16 trilhão em recursos públicos serão os recursos destinados ao refinanciamento da dívida pelo Governo Federal, equivalendo a 10,61 e 8,84 vezes os recursos destinados, respectivamente, à educação e à saúde. Os efeitos de uma eventual gestão inadequada da dívida afetariam diretamente a população, na medida em que poderiam drenar, ainda mais, os recursos aplicados na já insatisfatória prestação de serviços públicos essenciais e na execução de investimentos públicos.

A assustadora dimensão da dívida é qualificada, ainda, pela característica da intergeracionalidade. Nessa seara, a irresponsabilidade de uma geração pode se tornar em peso excessivo para as gerações seguintes.

Nesse contexto, os órgãos de controle interno e os tribunais de contas devem garantir que o endividamento público seja utilizado como instrumento de desenvolvimento nacional, ao invés de funcionar como mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade para alguns privilegiados.

Finalmente, propõe-se que futuros trabalhos de pesquisa identifiquem e analisem como tem sido a atuação dos órgãos de controle interno e tribunais de contas dos entes subnacionais no controle da dívida pública.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). **Indicadores econômicos consolidados**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em 16 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a dívida pública da união, estado e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país**. Brasília, 2010.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203281**. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201502922**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Auditoria n. 201405150**. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201502856**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal: 2º quadrimestre de 2017**. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/web/stn/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES: 6º bimestre de 2015**. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/6d99f766-54ec-4dcf-9376-0b297df3ab17/resource/09f0cffb-4e1b-4305-9b81->>

[5363cdf4ee9b/download/Relatorio-de-Subsidios-6o-Bimestre-de-2015.pdf](#)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201701012**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão n. 201601523**. Brasília: MTFC, 2016. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.051/2007-Plenário**. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Plenário, Brasília, 6 de junho de 2007. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.471/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 8 de junho de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.779/2009-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, Brasília, 12 de agosto de 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.798/2015-Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 22 de julho de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.186/2013-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Plenário, Brasília, 14 de agosto de 2013. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.975/2016-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Plenário, Brasília, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.071/2012-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Plenário, Brasília, 14 de novembro de 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.132/2012-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Plenário, Brasília, 21 de novembro de 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 435/2009-Primeira Câmara.** Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Primeira Câmara, Brasília, 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 491/2015-Plenário.** Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 11 de março de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 5.403/2009-Primeira Câmara.** Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, Primeira Câmara, Brasília, 29 de setembro de 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 574/2017-Plenário.** Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Plenário, Brasília, 29 de março de 2017. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 825/2015-Plenário.** Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 15 de abril de 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades:** 2012. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades:** 2013. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades:** 2014. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades:** 2015. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades:** 2016. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**: exercício de 2014. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, Brasília, 7 de outubro de 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**: exercício de 2016. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário, Brasília, 28 de junho de 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

CARVALHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de; SICSU, João. Operacionalidade da política monetária: objetivos e instrumentos. In: **Economia monetária e financeira**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2012. p. 157-179.

CONTI, José Maurício. Arts. 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 269-299.

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

DERZI, Misabel Abreu Machado. Arts. 40 a 47. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 300-387.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho financiero**. v. 2. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977.

JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. Buenos Aires: Editorial Cangallo, 1985.

JÈZE, Gaston. **Science des finances et de législation financière française**. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922.

MUSGRAVE, Richard. Public debt and intergeneration equity. In: ARROW, Kenneth; BOSKIN, Michael. **The economics of public debt**. Londres: Macmillan Press, 1988. p. 133-146.

OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1179-1205.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Dívida pública e operações de crédito. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, a. 12, v. 57, p. 203-220, jul./ago. 2004.

MUSGRAVE, Richard. Public debt and intergeneration equity. In: ARROW, Kenneth; BOSKIN, Michael. **The economics of public debt**. Londres: Macmillan Press, 1988. p. 133-146.

PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. **Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado**. Coimbra: Almedina, 1995.

PINTO, Élide Graziane. **Controle da administração do endividamento público**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

PÜNDER, H. Staatsverschuldung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. v. 5. Heidelberg: C. F. Müller, 2007.

SAY. Léon. **Dictionnaire des finances**. v. I. Paris: Berger-Levrault, 1889.

SCAFF, Fernando Facury; ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. A dívida pública com precatórios após 10 anos da LRF: como a Resolução 40/2001 do Senado caloteou a República. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência - questões atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 57-76.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014.