

# **ADOÇÃO DE UMA CONTABILIDADE PÚBLICA UNIFORME EM ÂMBITO NACIONAL COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL E A QUESTÃO FEDERATIVA**

**Rodrigo Medeiros de Lima**

Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP.  
Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.  
Procurador do Ministério Público  
de Contas da União.

## **SUMÁRIO**

Introdução – 1. O modelo de controle do endividamento subnacional adotado no Brasil e o papel da contabilidade pública para a sua efetividade – 2. As diretrizes constitucionais da normatização da contabilidade pública: ampliação da transparência e instrumentalização do controle – 3. O legítimo interesse da União no controle do endividamento subnacional e na disponibilização adequada das informações contábeis dos entes parciais – 4. A importância da uniformidade normativa da contabilidade pública em âmbito federativo – 5. Questionamentos quanto à atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão federal – 6. A cogência dos normativos infralegais em matéria de contabilidade pública e o controle concorrente da União e dos Tribunais de Contas subnacionais: 6.1 Aspectos do controle externo que lhe reduzem a eficácia coercitiva; 6.2 Desnecessidade da submissão da União a eventual juízo de conformidade dos Tribunais de Contas subnacionais quanto às escriturações contábeis dos entes parciais – Conclusões – Referências.

## INTRODUÇÃO

Após mais de uma década de aparente sucesso dos mecanismos de aperfeiçoamento e controle da gestão fiscal instituídos pela Lei de Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – a celebrada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, com a produção de superávits consistentes em âmbito estadual e relevante redução do endividamento subnacional, o país se deparou com grave quadro de deterioração econômica, entre os anos de 2014 e 2016, com profundos impactos sobre a arrecadação tributária em todas as esferas federativas.

A drástica redução da receita pública impactou fortemente o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais e fez encolher a variável adotada pela lei como denominador para a apuração dos níveis de gasto com pessoal e endividamento público, qual seja a “receita corrente líquida”, conceituada no art. 2º, IV, da LRF.<sup>1</sup> Natural, portanto, que os entes subnacionais observassem alguma elevação nos referidos níveis.

Contudo, o que se observou na prática foi uma vulnerabilidade excessiva das finanças públicas estaduais frente ao cenário de choque econômico, na medida em que a inflexão da receita somou-se a um processo então em curso de expansão de gastos, viabilizado pelo uso disseminado da “contabilidade criativa”, por meio da qual “maquiavam-se” dados fiscais e ocultavam-se desequilíbrios, com fins a contornar as imposições da LRF.

Tal aspecto, ainda que não tenha sido a causa principal da crise fiscal dos Estados, certamente os tornou mais vulneráveis e contribuiu para a gravidade do quadro atual.

Diante desse cenário, a União foi chamada a socorrer financeiramente os Estados e o Distrito Federal, por meio do alongamento de suas dívidas com o ente central, conforme autorizado pela Lei Complementar 156/2016 (LC 156/2016), excepcionando, assim, a vedação legal à realização de operações de crédito e refinanciamentos entre entes da Federação introduzida pela LRF.<sup>2</sup>

A LC 156/2016, em seu projeto, previa a imposição de uma série de contrapartidas aos Estados, a fim de condicionar o refinanciamento federal à adoção de

---

<sup>1</sup> “...somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes...”, com as devidas deduções.

<sup>2</sup> LRF, art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

medidas de saneamento fiscal. Contudo, tais contrapartidas foram em sua maioria afastadas pelo Congresso Nacional.

Dentre as poucas medidas mantidas, estavam novas exigências de transparência fiscal, associadas à ampliação e ao fortalecimento da competência normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, em matéria de contabilidade pública.

Tais medidas guardam relação com as deficiências verificadas nas informações contábeis dos entes subnacionais e com a constatação de que somente por meio da plena observância por todos os entes da Federação de uma contabilidade pública rigorosa e uniforme se poderia, de fato, conhecer a situação fiscal do setor público brasileiro e possíveis riscos a ela associados, bem como prevenir o descumprimento da LRF e as consequências fiscais daí decorrentes.

A STN já exercia competência normativa similar, de forma precária, enquanto não instituído o órgão interfederativo que se ocuparia da matéria, nos termos do art. 50, § 2º, da LRF. Trata-se do Conselho de Gestão Fiscal (CGF), órgão previsto já na redação original da LRF, de composição plural e interfederativa, com “representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade” (art. 67). Porém, passados mais de dezessete anos de vigência da lei, o órgão ainda não saiu do papel.<sup>3</sup>

Contudo, com a LC 156/2016, a LRF passou a, aparentemente, não mais dispor sobre a competência normativa da STN de maneira transitória, ao mesmo tempo em que foram introduzidas sanções institucionais para a hipótese de descumprimento das normas contábeis editadas por aquele órgão federal (art. 48, § 4º, c/c art. 51, § 2º, da LRF).

Pode se cogitar, assim, de uma definitiva apropriação pela União de espaço originalmente reservado a um órgão interfederativo, indo de encontro com a doutrina majoritária, que defendia a imprescindibilidade da instituição do CGF, como forma de se assegurar maior equilíbrio na relação entre os entes federativos, no trato da matéria.

Nesse sentido, a alteração legislativa reacende o debate jurídico sobre a viabilidade de uma normatização centralizada e uniforme da contabilidade pública nacional, bem como sobre a constitucionalidade da atribuição da correspondente competência normativa a órgão do Poder Executivo Federal.

---

<sup>3</sup> Convém anotar, no entanto, os recentes avanços na tramitação do projeto de lei que dispõe sobre a composição e o funcionamento do CGF e determina a sua instalação. Trata-se do PL 3744/2000, recém-aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, em caráter conclusivo.

O presente trabalho pretende contribuir com o referido debate, atento, especificamente, ao caráter técnico e eminentemente instrumental da contabilidade pública, como meio de ampliação da transparência fiscal e de aperfeiçoamento do controle da gestão pública.

Igualmente se adota como premissa o especial interesse da União no controle do equilíbrio da gestão fiscal e do endividamento subnacional, diante de possíveis reflexos econômicos e fiscais que transcendem os limites fronteiriços dos entes parciais.

Nesse sentido, a exposição se divide em seis tópicos.

No primeiro, será exposto o modelo de controle do endividamento subnacional adotado no Brasil, dentre aqueles mais comumente encontrados em outros países, e o papel da contabilidade pública em garantir a sua eficácia.

No segundo, explorar-se-á a relação existente entre a contabilidade pública e as diretrizes constitucionais de transparência e controle da gestão fiscal.

No terceiro, será evidenciado o legítimo interesse da União no controle do endividamento dos entes subnacionais e na adequada disponibilização das respectivas informações contábeis, ante os possíveis impactos dos desequilíbrios fiscais regionais sobre a estabilidade econômica nacional e, por consequência, sobre a condução da política econômica, de competência da União.

No quarto, será abordada a relevância da uniformidade normativa em matéria de contabilidade pública, especialmente no âmbito de um Estado federativo especialmente descentralizado, ao menos sob o aspecto do gasto público.

No quinto, serão levantados e enfrentados questionamentos de ordem constitucional relativos à atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão do Poder Executivo Federal, pontuadamente, (i) os limites da competência legislativa federal em matéria de direito financeiro, frente à competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, §§ 1º e 2º), e (ii) a possível existência de alternativas que melhor atenderiam o princípio federativo.

Por fim, em um sexto tópico, serão abordadas questões pertinentes à cogência das normas da STN em matéria de contabilidade pública e uma possível concorrência entre os controles exercidos no âmbito interno dos entes subnacionais, marcadamente por seus Tribunais de Contas, e aquele exercido pela União.

## **1. O MODELO DE CONTROLE DO ENVIDAMENTO SUBNACIONAL ADOTADO NO BRASIL E O PAPEL DA CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A SUA EFETIVIDADE**

Teresa Ter-Minassian e Jon Craig apontam a existência de quatro modelos básicos de controle do endividamento subnacional: o controle cooperativo (*coo-*

*perative approach*), por meio da negociação de limites e condições entre governo central e governos subnacionais, o controle normativo (*ruled-based approach*), por meios de normas preestabelecidas em lei ou na própria Constituição, o controle direto pelo governo central (*direct control of the central government*) e o controle estritamente de mercado (*market discipline*).<sup>4</sup>

Há uma considerável diversidade entre as abordagens adotadas pelos diferentes países, desde a adoção única e exclusiva do controle de mercado até um controle direto e estrito por parte do ente central sobre cada operação de crédito, ou mesmo a absoluta vedação à realização de operações de crédito pelos entes subnacionais. A maioria, contudo, mescla diferentes modelos.<sup>5</sup>

Diante da ordinária atribuição da função de estabilização da economia ao poder central, em virtude da maior pertinência de uma gestão centralizada da matéria, é comum que haja, mesmo em Estados federativos, algum nível de controle direto do ente central sobre o endividamento subnacional. Esse tende a ser menos rígido em países que dispõem de um mercado financeiro mais bem desenvolvido e de transparência quanto ao nível de endividamento e à capacidade de pagamento de seus entes subnacionais. É igualmente menos rigoroso, como se poderia presumir, em países com menor disciplina fiscal e significativos desequilíbrios fiscais e macroeconômicos.<sup>6</sup>

No Brasil, parece possível afirmar que se adota, de forma predominante, o controle normativo, ainda que este envolva uma significativa participação do ente central, no que tange ao monitoramento da conformidade dos entes subnacionais aos parâmetros normativos estabelecidos.

Exemplo disso é a competência atribuída ao Ministério da Fazenda no art. 32 da LRF (exercida pela STN) para a avaliação do cumprimento, por parte dos entes subnacionais, dos limites e condições de endividamento, como condição à contratação de operações de crédito.

A esse respeito, convém consignar nosso entendimento de que a análise do Ministério da Fazenda deve se restringir à verificação do atendimento formal dos requisitos da lei, sem adentrar, por exemplo, em análises quanto à relação custo-benefício ou ao interesse econômico e social da operação, em respeito à autonomia federativa.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. "Control of subnational government borrowing". In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156-172.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> A ressalva é relevante na medida em que o § 1º do art. 32 da LRF determina que o ente subnacional interessado instrua seu pleito perante o Ministério da Fazenda com "parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e

Há, ainda, a presença de algum controle de mercado, inclusive com Estados e Municípios brasileiros contando com avaliações de risco perante importantes agências de classificação de risco de crédito. Não obstante, essa forma de controle tem sua eficácia reduzida no que tange ao endividamento subnacional, na medida em que o crédito interno a Estados e Municípios se dá, predominantemente, por meio dos bancos públicos federais,<sup>8</sup> cuja concessão de crédito é, em princípio, mais suscetível a motivação política, enquanto o crédito externo comumente condiciona-se a garantia da União, o que mitiga a preocupação do prestamista com o risco de crédito específico do ente federativo tomador.

A adoção do controle normativo do endividamento público no Brasil parece consistir em um desígnio constitucional, conforme se observa das competências normativas atribuídas ao Congresso Nacional (arts. 48, II e XIV, e 163, II, da CF) e ao Senado Federal (art. 52, VI a IX, da CF) pertinentes à regulamentação do endividamento público, ao estabelecimento de limites e condições à realização de operações de crédito e à concessão de garantias, bem como à fixação de teto para as dívidas dos entes federativos.

A isso se soma a vedação do art. 167, III, da CF, à realização de operações de créditos excedentes ao montante das despesas de capital, a chamada “regra de ouro” das finanças públicas.

Contudo, um sistema de controle normativo do endividamento público somente veio a se concretizar com a edição da LRF, em 2000, seguida das Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal, que, em complementação à lei, traziam, a primeira, os limites globais de endividamento de Estados, Distrito Federal e Municípios e, a segunda, os limites e condições para a realização de operações de crédito interno e externo por esses entes.

Trata-se de um sistema ainda incompleto, restrito basicamente ao endividamento subnacional, ante a omissão legislativa na regulamentação do limite da dívida pública federal.<sup>9</sup>

---

social da operação e o atendimento” das condições que são listadas no dispositivo legal. O referido parecer é peça importante de formalização da motivação do ato, daí porque é louvável a exigência de sua apresentação. Contudo, a nosso ver, não deve o Ministério da Fazenda avaliar se, de fato, existe uma boa relação custo-benefício ou se a operação se fundamenta em interesse econômico e social. Nesse sentido, o Manual para Instruções de Pleitos, de 2017, da STN, afirma que “análises de operações de crédito do Ministério da Fazenda são eminentemente de caráter vinculado, não comportando aspectos de conveniência e oportunidade nos itens de verificação”, aparentando adotar o entendimento aqui defendido.

<sup>8</sup> Conforme dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, referente ao exercício financeiro de 2016, da STN.

<sup>9</sup> A esse respeito, existe proposta em tramitação no Senado Federal, sob a forma do Projeto de Resolução 84, de 2007. Este, apesar de se originar na mesma Mensagem 154, de 2000, da

O sistema de controle normativo do endividamento subnacional brasileiro conjuga diferentes regras fiscais, como comumente ocorre em outros países, não se restringindo àquelas diretamente relacionadas ao controle do endividamento (*debt rules*). Abrange outras que, indiretamente, ensejam esse controle, como aquelas que estabelecem limites ao gasto público (*expediture rules*)<sup>10</sup> e aquelas que impõem o atendimento de metas de equilíbrio fiscal (*budget balance rules*).<sup>11</sup>

Conforme Teresa Ter-Minassian e Jon Craig, a adoção de um modelo normativo de controle do endividamento subnacional tem a óbvia vantagem de dar maior transparência aos parâmetros a serem observados pelos entes periféricos e, assim, garantir maior equidade no tratamento a eles dispensado.<sup>12</sup>

Por outro lado, a rigidez do modelo normativo torna comum a adoção de práticas contábeis heterodoxas (“contabilidade criativa”), com o fim de contornar a observância das normas legais em matéria de responsabilidade fiscal.

Tal externalidade é verificada mesmo em nações mais desenvolvidas, a exemplo de países que compõem a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).<sup>13 14</sup>

No Brasil não é diferente, mesmo em âmbito federal. Contudo, a prática é mais recorrente em âmbito subnacional.

A situação foi identificada pelo FMI, que apontou graves deficiências na qualidade das informações fiscais prestadas pelos entes subnacionais, em especial quanto ao atendimento dos limites de gasto com pessoal, rubrica de maior relevância no orçamento estadual.<sup>15</sup>

---

Presidência da República, que veiculou a proposta de limites globais de endividamento para Estados, Distrito Federal e Municípios, há muito aprovada, não apresenta perspectiva clara de aprovação.

<sup>10</sup> Destas são exemplos os requisitos de geração de despesa e os limites de gasto com pessoal, todos estabelecidos na LRF, entre os arts. 15 a 24 da LRF.

<sup>11</sup> FANG, Xiangming; KIM, Young; LLEDÓ, Victor; MBAYE, Samba; YOON, Sungwook. *Fiscal Rules at a Glance*. Washington: FMI, 2017.

<sup>12</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 166.

<sup>13</sup> ALBERT, Jean-Luc. *Finances Publiques*. 10. ed. Paris: Dalloz, 2017, p. 166-167.

<sup>14</sup> MELO, Marcus André *et. al.* Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, v. 35, n. 5, p. 595-612, 2014, p. 3.

<sup>15</sup> Em estudo recentemente publicado, o FMI apontou que “Nem todos os estados e municípios cumprem o exigido quanto à apresentação de informações e os dados sobre as finanças subnacionais costumam ser menos oportunos e abrangentes do que os dados sobre o governo central” (ALVES, Miguel *et. al.* *Brasil: Avaliação de Transparência Fiscal*. Washington: FMI, 2017, p. 68).

Tal situação tem suscitado crescentes preocupações com a regulamentação da contabilidade pública nacional, a fim de se garantir maior efetividade aos limites estabelecidos em lei.

## 2. AS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DA NORMATIZAÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA: AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE

A contabilidade pública, como técnica de registro de atos e fatos relacionados com a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública e de evidenciação da situação orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades públicas,<sup>16</sup> tem natureza instrumental, devendo servir à concretização de fins da ordem constitucional que com ela guardem pertinência. E, nesse sentido, é inequívoca a relação entre a contabilidade pública e as diretrizes constitucionais de transparência e controle.

Estas são corolários dos basilares princípios republicano e democrático, estando consagradas, explícita<sup>17</sup> ou implicitamente,<sup>18</sup> em diferentes pontos do texto constitucional.

A respeito do princípio republicano, o Ministro do STF Luiz Fux, em seu voto no julgamento da medida cautelar na ADI 5394, ressaltou seu “conteúdo

---

<sup>16</sup> CUNHA, Isaias Lopes da. A auditoria contábil financeira e o julgamento das contas públicas. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 256-257.

<sup>17</sup> A exemplo dos arts. 70 e seguintes da CF, que disciplinam o controle da administração pública sob os aspectos contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e de diversos outros que dispõem sobre o dever de prestação de contas do gestor público, consagrado nos arts. 34 e 35 da CF como princípio sensível, cuja inobservância por Estados, Distrito Federal e Municípios pode ensejar inclusive intervenção constitucional.

<sup>18</sup> A esse respeito, convém reproduzir os precisos ensinamentos de Wallace Paiva Martins Júnior, pertinentes ao caráter constitucional do princípio da transparência administrativa, na qual se insere a transparência fiscal: “... o princípio da transparência é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência.” (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 31).

plurissignificativo e vagueza semântica”, afirmando, porém, ser possível dele extrair atributos normativos mínimos. Dentre esses atributos está a noção de “coisa pública”, esta de titularidade do povo e alheia ao patrimônio e à apropriação privada, de cuja gestão os mandatários populares têm o dever de prestar contas.<sup>19</sup>

Esse dever de prestar contas deve ser entendido de forma ampla, como um mandamento abstrato de transparência na gestão pública, que permita, ao povo, como titular da coisa pública, e aos competentes órgãos de controle, o conhecimento e o controle da atuação de seus representantes, bem como a responsabilização destes, quando for o caso.

Quanto ao aspecto democrático, a transparência da gestão fiscal guarda estreita relação com a participação e o controle popular, que, para que sejam efetivos, precisam ser informados. Somente assim o cidadão comum poderá dispor dos subsídios necessários “para participar de maneira racional [e mais efetiva] da determinação das escolhas a bem da coletividade” e, de fato, servir de instrumento para o aprimoramento da percepção do Estado quanto às reais necessidades da comunidade, consoante aponta Sérgio Assoni Filho.<sup>20</sup>

Essa relação existente entre contabilidade pública, transparência e controle é reconhecida pela LRF. A lei, em seu art. 48, *caput*, aponta as peças orçamentárias, as prestações de contas e os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal como “instrumentos de transparência na gestão fiscal”, preocupando-se, nas disposições seguintes, em disciplinar a disponibilização de informações fiscais, de forma adequada, tempestiva e acessível.

Flávio Rubinstein defende, ainda, que a adoção de um sistema transparente de contabilidade e orçamentação pública permite a avaliação da condução da política fiscal e o estabelecimento de um diálogo construtivo entre governo, sociedade e mercado. Por viabilizar um controle social mais efetivo, a transparência “aumenta o risco político de medidas fiscais insustentáveis, bem como possibilita a identificação do que o governo realmente fez”, em fortalecimento do controle político exercido pelo eleitorado.<sup>21</sup>

Por tudo isso, não se pode cogitar de uma normatização da contabilidade pública adequada sob o aspecto jurídico sem que se priorize a ampliação da trans-

---

<sup>19</sup> STF, ADI 5394-MC.

<sup>20</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 58.

<sup>21</sup> RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a transparência fiscal no direito brasileiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 879.

parência e o municiação do controle de instrumentos adequados de avaliação da conformidade da gestão fiscal.

### 3. O LEGÍTIMO INTERESSE DA UNIÃO NO CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL E NA DISPONIBILIZAÇÃO ADEQUADA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DOS ENTES PARCIAIS

Conforme aponta Rodrigo Oliveira de Faria, “parece existir um consenso doutrinário em torno da ideia de que o critério que norteia a repartição de competências entre as entidades federativas é o da *predominância do interesse*”, exemplificando, em tal sentido, os ensinamentos de Alexandre de Moraes, José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles. Assim, competiriam à União as matérias de interesse predominantemente geral, nacional, aos Estados, as de interesse regional e aos Municípios, as de interesse local.<sup>22</sup>

Nesse sentido, sendo a política macroeconômica matéria de interesse e repercussão nacional, incapaz de ser gerida de forma eficiente em âmbito regional, sobretudo diante da natural integração econômica existente entre as unidades da Federação, esta é comumente reconhecida como atribuição exclusiva do ente central, a exemplo do que ocorre no ordenamento brasileiro.

Não obstante a justificável atribuição da condução da política econômica à União, o desempenho de tal competência é fortemente influenciado pela gestão fiscal dos entes subnacionais. Seja em razão da significativa participação de seu gasto na demanda agregada nacional, seja em virtude dos riscos estruturais associados a seus desequilíbrios fiscais e elevados níveis de endividamento.

Os entes subnacionais, por seu turno, não percebem a estabilização econômica como uma meta própria,<sup>23</sup> não tendo, muitas vezes, maior compromisso ou incentivo para se comprometerem com uma gestão fiscal responsável. Isso porque, em relação a eles, os benefícios da disciplina fiscal, especialmente no curto prazo, não são tão evidentes quanto aqueles decorrentes da ampliação do gasto, além de existir “tradicionalmente uma tendência a transferir os desequilíbrios locais para a União”, por meio de socorros financeiros e assunções de dívida.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 440.

<sup>23</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 331.

<sup>24</sup> SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 75.

Essa tendência se relaciona com os próprios esforços da União de estabilização da economia, que, muitas vezes, resultam na absorção de desequilíbrios subnacionais pelo ente central, afetando, ainda que de forma diluída, a Federação como um todo. Trata-se da “socialização dos efeitos da gestão fiscal subnacional irresponsável”, de que fala Faria, da qual resulta quebra de isonomia entre as unidades federativas.<sup>25</sup>

Percebe-se desse quadro que “a gestão fiscal irresponsável dos entes subnacionais gera consequências que transcendem os interesses meramente locais ou regionais,” com implicações diretas sobre matéria de competência da União, colocando em choque a autonomia dos entes subnacionais e a autonomia da União.<sup>26</sup>

Nesse sentido, parece-nos correta a posição defendida por Faria, de que “a competência jurídico-institucional de condução da política macroeconômica” atribuída à União “não prescinde de um mínimo de controle quanto ao endividamento subnacional, sob pena de se negarem os meios necessários ao atingimento dos fins visados”.<sup>27</sup>

A esse respeito, haveria, segundo Andrade, relativo consenso de que esse tipo de controle “não configura afronta à autonomia dos entes subnacionais ou ao pacto federativo, haja vista as razões econômicas para se evitar o descontrole das contas públicas”.<sup>28</sup>

Quanto a tal aspecto, reforça-se que a opção do constituinte de 1988 foi por um controle normativo do endividamento subnacional, conforme normas gerais de competência legislativa federal, o que destaca o interesse nacional da matéria.

Importante ressaltar que não se trata de normas estabelecidas direta e unilateralmente pela União, uma vez que a ordem constitucional garante aos Estados e ao Distrito Federal participação na formação da vontade legislativa nacional, especialmente por meio do Senado Federal, o qual consiste na casa de representação desses entes no âmbito do Poder Legislativo Federal. O órgão legislativo dispõe, nos termos do art. 52, VI e VII, da CF, de competências exclusivas em matéria de endividamento público.

Uma vez estabelecidas essas normas gerais, não concordamos com aqueles que defendem que o controle da conformidade da gestão fiscal subnacional deve-

---

<sup>25</sup> FARIA, Rodrigo de Oliveira. *Op. cit.*, 447.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 456.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 457.

<sup>28</sup> ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 66-67.

ria ficar restrito aos respectivos órgãos de controle, no âmbito interno do ente, como forma de preservação de sua autonomia federativa.

Tal conclusão resulta de uma visão do problema sob um único e estrito enfoque, ignorando o legítimo interesse da União na efetividade daqueles lindes normativos, de modo a evitar embaraços ao pleno exercício de sua competência constitucional, o que, por sinal, constitui aspecto inerente a sua própria autonomia federativa.

Assim, nos parece justificável a atribuição à União de meios necessários ao monitoramento da gestão fiscal subnacional e à apuração de sua conformidade com a legislação pertinente.

#### **4. A IMPORTÂNCIA DA UNIFORMIDADE NORMATIVA DA CONTABILIDADE PÚBLICA EM ÂMBITO FEDERATIVO**

Teresa Ter-Minassian e Jon Craig apontam características esperadas de uma adequada normatização da contabilidade pública. Segundo eles, as normas de trato da matéria precisam ser claras, limitantes – se não impeditivas – de operações extraorçamentárias, além de flexíveis, a fim de garantir tratamento equivalente a operações que, apesar de distintas, assemelhem-se em seus efeitos. É o caso, por exemplo, das formas de financiamento que em essência equiparam-se a operações de crédito e, como tal, devem se sujeitar às mesmas condições e limites.<sup>29</sup>

Outra característica enfatizada pelos autores é a uniformidade normativa, especialmente importante no âmbito de Estados federativos, na medida em que favorece que todos os entes apresentem, em seus demonstrativos contábeis, as mesmas informações tidas por relevantes, nas mesmas bases, de forma a permitir um controle mais facilitado e uniforme, com a submissão de todos os entes aos mesmos parâmetros.<sup>30</sup> Trata-se, portanto, de instrumento de isonomia entre os entes da Federação.

Constitui, igualmente, importante fator de transparência e controle social, já que permite uma compreensão mais simples das informações prestadas pelos diferentes entes federativos, além de torna-las comparáveis entre si, facilitando a avaliação da gestão fiscal pela sociedade.

Trata-se, ainda, de meio de aperfeiçoamento e racionalização da necessária consolidação das informações contábeis, permitindo um diagnóstico mais preciso, completo e atual da situação fiscal do setor público nacional, necessário à

---

<sup>29</sup> TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. *Op. cit.*, p. 166.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

adequada gestão federal da política econômica, além de fornecer dados de grande utilidade para a formulação de políticas públicas.

A mera disponibilização de informações contábeis pelos entes parciais de forma fragmentada, por seu turno, dificulta a comparação entre elas e a obtenção de dados agregados mais precisos, além de atrasar o processo de consolidação, em prejuízo da qualidade das informações consolidadas e de sua atualidade.

A uniformidade das normas contábeis é particularmente importante em Estados federativos, onde é maior a descentralização fiscal, em virtude do aspecto financeiro que, de regra, integra a autonomia de que gozam os entes parciais.

No Brasil, essa descentralização é acentuada, na medida em que o gasto do governo central representa menos da metade das despesas do governo geral, que compreende, além da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dados de 2014.<sup>31</sup>

Essa preocupação com a uniformização das demonstrações contábeis do setor público existe mesmo em âmbito internacional, como forma de garantir maior transparência das finanças públicas nacionais e, possivelmente, reduzir a percepção de risco do investidor internacional, atraindo, assim, a poupança estrangeira a custos menores, além de investimentos estrangeiros diretos, sensíveis que são aos indicadores de estabilidade econômica.

Nesse sentido, o Governo Federal tem adotado esforços com fins à convergência da contabilidade pública nacional às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público,<sup>32</sup> editadas pela *International Federation of Accountants* (IFAC).<sup>33</sup> A iniciativa é tida como boa prática de finanças públicas e transparência fiscal.

---

<sup>31</sup> “As despesas dos governos estaduais representam cerca de um terço do total do governo geral, ao passo que os governos municipais respondem por em torno de 20%. Tanto no nível estadual como no nível municipal, as estimativas excluem as despesas de empresas não dependentes.” (ALVES, Miguel *et. al.*, *Op. cit.*, p. 15).

<sup>32</sup> Portaria MF 184/2008.

<sup>33</sup> A *International Federation of Accountants* (IFAC) constitui organização internacional responsável por editar “normas referentes aos padrões éticos da contabilidade e normas relativas à contabilidade do setor público”, com fins a “aumentar a qualidade de relatórios financeiros de entidades do setor público, levando à melhoria dos relatórios informativos sobre a alocação de recursos públicos e aumentando a transparência e fidedignidade das informações”. Suas normas são adotadas por diferentes organismos internacionais, a exemplo da Comunidade Europeia, da OCDE, da Otan, e por programas da ONU, como Unicef, FAO e Unesco. São adotadas, ainda, por mais de uma centena de países. (MONTORO, Eugenio Augusto Franco. *Elementos de direito financeiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 127).

Por todo o exposto, a implementação de uma contabilidade pública uniforme em âmbito federativo é mais do que uma questão de mera conveniência, constituindo subsídio importante ao adequado exercício da competência federal de gestão da política econômica, guardando, ainda, perfeita coerência com os objetivos constitucionais de transparência e controle a que devem servir as escrituras contábeis.

## **5. QUESTIONAMENTOS QUANTO À ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA EM MATÉRIA DE CONTABILIDADE PÚBLICA A ÓRGÃO FEDERAL**

A necessidade de uma normatização uniforme da contabilidade pública em âmbito federativo poderia justificar, a princípio, a atribuição da pertinente competência normativa a órgão do Poder Executivo Federal, com eficácia sobre todos os demais entes federativos, ante a posição central ocupada pela União no desenho do Estado federativo brasileiro.

A atribuição dessa competência normativa a órgão federal, associada à preocupação com a padronização das informações contábeis dos entes federativos, não é novidade no ordenamento brasileiro. Está presente, por exemplo, na Lei 4.320/1964, que, em seu art. 113, a fim de assegurar “a fiel e uniforme” aplicação de suas disposições, bem como sua adequação à evolução das ciências contábeis, atribuiu a órgão do Poder Executivo Federal as funções de responder a consultas e expedir recomendações técnicas, quando solicitadas, e de atualizar os anexos da lei, que trazem demonstrativos e quadros contábeis exigidos dos entes federativos.<sup>34</sup>

O mesmo fez a LRF, em sua redação original, atribuindo à STN competência normativa em matéria de contabilidade pública, ainda que de forma transitória.

Mais recentemente, a LC 156/2016 reforçou a competência normativa da STN sobre a matéria. Houve uma ampliação da competência normativa da STN, na medida em que não mais lhe incumbiria apenas estabelecer os padrões a serem observados pelos entes federativos na prestação de suas informações contábeis, mas também a indicação da periodicidade e do sistema em que serão prestadas (LRF, art. 48, § 2º). Além disso, a questão federativa se tornou ainda mais sensível diante da inclusão da possibilidade de serem impostas sanções institucionais aos entes que descumprirem as prescrições normativas da STN (LRF, art. 48, § 4º).

---

<sup>34</sup> Tal competência normativa atualmente recai sobre a STN, por força dos arts. 17, I, da Lei 10.180/2001, e 7º, XXIV, do Decreto 6.976/2009.

A escolha por se atribuir tal função a um órgão federal, apesar de justificável, suscita questionamentos quanto a uma possível sobreposição da União aos demais entes, especialmente quando comparada à alternativa proposta originalmente pela LRF, que envolve a criação de um órgão interfederativo para o trato da matéria, mostrando-se menos controversa e, em tese, apta a garantir uma normatização uniforme e centralizada da contabilidade pública.

Aliás, mesmo a desejável uniformidade normativa da contabilidade pública suscita questionamentos, quando considerada a competência concorrente de União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro e orçamento (CF, art. 24, I e II). Isso porque, em se entendendo que a normatização da contabilidade pública é matéria reservada à lei e própria de direito financeiro, ter-se-ia que concluir incumbir à União tão somente a disposição de normas gerais (CF, art. 24, § 1º) e aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação daquelas, conforme as peculiaridades de cada um (CF, art. 24, § 2º), o que possivelmente inviabilizaria a uniformidade normativa objetivada.

Não obstante, não enxergamos a normatização pormenorizada da contabilidade pública como uma matéria estritamente legislativa. Esta apresenta caráter predominantemente técnico e dela não surgem direitos e obrigações.

Imprescindível o tratamento legislativo, tão somente, para o estabelecimento dos contornos mais gerais da obrigação de apresentação de escriturações contábeis. À lei cabe a indicação de diretrizes, aspecto este restrito à competência legislativa federal, ante o seu caráter geral. É o que faz, por exemplo, a Lei 4.320/1964, recepcionada pela atual ordem constitucional como Lei Geral de Finanças Públicas.

Não é incomum que, diante de matérias de caráter eminentemente técnico, como é o caso da contabilidade pública, se faça a opção por uma normatização legislativa restrita ao estabelecimento de parâmetros e objetivos de cunho geral, delegando-se à normatização infralegal a complementação pormenorizada da norma, a qual poderá, inclusive, lhe acrescer disposições que dela não constam nem mesmo implicitamente, desde que coerentes com as diretrizes legais e a boa técnica.

São os chamados “regulamentos autorizados” ou “delegados”, que, apesar da nomenclatura utilizada, não se restringem à regulamentação propriamente dita, avançando na complementação das matérias disciplinadas, dentro dos parâmetros estabelecidos em lei. Tal modalidade normativa, não obstante alguma divergência doutrinária, é há muito admitida pela jurisprudência do STF.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> E.g. STF, ADI 3090-MC.

Entendemos que a uniformidade das escriturações contábeis dos diferentes entes federativos pode – e mesmo deve – constituir um princípio geral da contabilidade pública, por se prestar ao melhor atendimento dos fins desta, relacionados ao aperfeiçoamento da transparência e do controle da gestão fiscal. Nesse sentido, deve estar contemplado na lei federal, tal como fazem a Lei 4.320/1964 e a LRF, de modo a balizar a competência legislativa suplementar dos demais entes federativos.

No que tange ao órgão ao qual incumbe a competência normativa, a LRF teve a preocupação de prever a criação de um órgão interfederativo, que ficaria responsável pelo trato da matéria, a qual, somente de forma temporária, foi atribuída à STN.

Convém lembrar que a STN constitui órgão do Poder Executivo Federal, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, não dispondo de garantias formais que lhe assegurem independência técnica e alguma blindagem de possíveis interferências políticas. Existe, portanto, um indesejável risco de contaminação política de sua atividade normativa, bem como de sobreposição de interesses federais aos interesses regionais e locais, representados pelos entes subnacionais.

A demora na criação do CGF tem sido fonte de críticas por parte da doutrina. Esta crê na instituição do CGF como um meio de horizontalização do debate federativo e de legitimação da normatização infralegal em matéria de contabilidade pública, o que, em tese, estimularia a sua observância pelos entes subnacionais e melhor atenderia o princípio federativo.

Não resta dúvida de que a opção por um órgão interfederativo pode trazer maior equilíbrio entre os entes. Ainda que o órgão não venha a contar com estrutura própria – até pelas dificuldades de se estruturar um órgão interfederativo –, parece razoável admitir que ele venha a se servir da estrutura administrativa e do corpo técnico da STN, este último dotado da necessária expertise.<sup>36</sup>

Contudo, para que se fale, de fato, em uma instância independente, faz-se necessária a imposição de requisitos técnicos adequados e suficientes para a escolha de seus integrantes, além de garantias e mecanismos de mitigação dos riscos de cooptação política dos conselheiros.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Os §§ 6º e 7º do art. 5º do PL 3744/2000, nos termos recém-aprovados pela Câmara dos Deputados, atribui à STN o dever de “assegurar a assessoria e o apoio técnico e administrativo necessários” ao funcionamento do CGF.

<sup>37</sup> Tentou-se introduzir, no PL 3744/2000, mecanismos de mitigação de influência política, porém previsões como (i) “proibição da indicação de nomes que estejam ocupando ou que tenham ocupado cargos políticos nos últimos dois anos da data de nomeação do membro ou respectivo

Do contrário, o órgão ficará mais suscetível a interferências políticas, podendo vir a adotar postura leniente frente a práticas fiscalmente irresponsáveis, sobretudo no âmbito de Estados e Municípios, em detrimento do interesse da União na mitigação dos riscos fiscais.

De todo modo, mesmo sendo a instituição do CGF – com a atribuição das garantias necessárias a assegurar-lhe a qualificação e independência técnicas esperadas – a opção aparentemente mais adequada, pode-se cogitar de medidas mitigadoras do risco associado ao exercício dessa competência normativa por órgão federal.

Providências possíveis são a institucionalização da participação dos entes subnacionais no processo normativo perante a STN, a ampliação do controle social e a atribuição formal, por meio de lei, de alguma autonomia ao setor responsável pela normatização da contabilidade pública.<sup>38</sup> A primeira objetiva viabilizar a contribuição dos entes subnacionais e o estabelecimento de um diálogo federativo. As demais teriam por fim mitigar os riscos de ingerência política.

A participação não só dos entes subnacionais, mas também da sociedade, por meio de consultas públicas, já é prática no âmbito do processo normativo na STN. O órgão conta com o apoio de Grupos Técnicos de Padronização de Procedimentos Contábeis e de Relatórios e Demonstrativos Fiscais (GTCON e GTREL), compostos por representantes de todas as esferas federativas e dos respectivos órgãos de controle, com fins ao estabelecimento de um “diálogo permanente, tendente a reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social”.<sup>39</sup>

Contudo, essa participação é precariamente regulamentada, por meio de portarias da STN, sujeitas em tese a revogação, mediante juízo discricionário do órgão. Não obstante, trata-se de instrumento legitimador da atuação do órgão, sob o aspecto federativo, de modo que sua extinção não nos parece constituo-

---

suplente”, (ii) “mandatos (...) em períodos diferentes dos mandatos dos Chefes dos Poderes Executivo federal, estadual/distrital e municipal” e (iii) impossibilidade de destituição de seus membros, salvo em circunstâncias graves e bem definidas, acabaram retiradas do texto, subsistindo, tão somente, exigências vagas de que os membros tenham “reputação ilibada”, “notório reconhecimento ou experiência nas áreas de orçamento, contabilidade ou finanças públicas” e que sejam escolhidos “com base em mérito e profissionalismo”.

<sup>38</sup> TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão das finanças públicas. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 132.

<sup>39</sup> Arts. 2º das Portarias STN 510/2014 e 511/2014.

nalmente aceitável, não se inserindo, portanto, na esfera de conveniência e oportunidade do gestor federal.

Persiste, ainda, o fato de não ser a STN dotada de autonomia formal. Apesar de, na prática, se verificar uma razoável autonomia técnica em sua atuação, a ausência de garantias formais para seu corpo dirigente lhe reduz a possibilidade de resistência a interferências políticas.

Ainda que o risco seja mitigado pela composição amplamente majoritária do órgão por servidores efetivos, há que se ponderar que isso não foi suficiente para impedir, em um passado recente, a interferência política no órgão, com o objetivo de viabilizar a realização de operações extraorçamentárias, além de outros expedientes de contabilidade criativa.

De todo modo, não vislumbramos que a atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão federal importe em ofensa apriorística ao princípio federativo. A nosso ver, o estabelecimento de normas de contabilidade pública, desde que dentro dos parâmetros estabelecidos em normas gerais de direito financeiro e conforme a melhor técnica, não constitui interferência por si só apta a fragilizar a autonomia federativa. Sobretudo porque a diretriz constitucional de máxima transparência fiscal, que deve necessariamente informar a normatização da contabilidade pública, não se insere na esfera de livre determinação política dos entes federativos.

As conclusões aqui expostas não descartam, por óbvio, a possibilidade de inobservância, pela STN, das diretrizes constitucionais e legais, em sua atividade normativa. Trata-se, contudo, de hipótese de excesso de poder, este sim antijurídico, devendo ser combatido.

Para tanto, qualquer dos entes federativos que se julgar prejudicado poderá buscar o Poder Judiciário, ao qual incumbe, em última instância, a solução dos conflitos federativos. E, em se tratando de questão eminentemente técnico-contábil, existe ainda a possibilidade de provocação do Tribunal de Contas da União, pela especialização técnica do órgão e ante sua competência de controle da Administração Pública Federal, podendo emitir recomendações ou mesmo determinações, quando caracterizada a antijuridicidade da atuação do órgão federal.

## **6. A COGÊNCIA DOS NORMATIVOS INFRALEGAIS EM MATÉRIA DE CONTABILIDADE PÚBLICA E O CONTROLE CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS**

Certamente, não basta que sejam editadas normas uniformes de contabilidade pública, com aplicação a todos entes federativos, se inexistentes meios de coercibilidade e controle que assegurem a sua observância.

Sob essa perspectiva e em vista da comum deficiência das informações e dados contábeis prestados pelos entes subnacionais, a União negociou, como contrapartida ao socorro financeiro aos Estados e ao Distrito Federal autorizado na LC 156/2016, não apenas o reforço de sua competência normativa em matéria de contabilidade pública, mas também a previsão de sanções institucionais aplicáveis em caso de descumprimento dos correspondentes normativos.

A LC 156/2016 passou a impor a aplicação das sanções já previstas no art. 51, § 2º, da LRF ao descumprimento dos normativos orientadores da disponibilização de “informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais” pelos entes subnacionais, nos termos dos novéis §§ 2º e 4º do art. 48 da LRF. Essas sanções consistem nas vedações ao recebimento de transferências voluntárias e à contratação de operações de crédito, as quais perdurarão até que a desconformidade seja sanada.

A regra sancionatória do art. 51, § 2º, da LRF, nos termos originais da lei, era somente aplicável em caso de não apresentação das contas de governo, dos relatórios resumidos de execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal nos prazos legais (art. 51, § 2º, c/c arts. 52, § 2º, e 55, § 3º).

A LC 156/2016, no entanto, não estabeleceu de forma expressa a quem incumbiria a avaliação quanto ao cumprimento dos normativos pertinentes, para fins de incidência das correspondentes sanções, o que pode gerar alguma controvérsia.

Em vista das sanções aplicáveis, percebe-se que estas impactam diretamente ações de competência da União. Seja porque o art. 32 da LRF atribui ao Ministério da Fazenda a verificação do cumprimento dos limites e condições necessários à realização de operações de crédito pelos entes da Federação, seja pelo fato de advirem da União os maiores volumes de transferências voluntárias.

Em ambas as atuações, a União deverá ter por pressuposto a verificação do atendimento dos normativos em matéria de contabilidade pública pelo ente subnacional interessado. Assim, a inovação legislativa parece atribuir à União e, mais especificamente, ao Poder Executivo Federal, não apenas atividade normativa, mas também a avaliação do seu devido cumprimento.

As críticas a tal concentração de funções (e poderes) são reforçadas pela existência de uma esfera de controle e responsabilização formalmente independente, competente e tecnicamente habilitada para a verificação da conformidade das informações contábeis disponibilizadas pelos entes subnacionais. Trata-se dos Tribunais de Contas integrantes do sistema de controle externo de cada ente da Federação.

O controle externo é constitucionalmente competente para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração

pública (CF, art. 70) e, em específico, para a fiscalização do cumprimento das normas e obrigações dispostas na LRF (LRF, art. 59).

Contudo, algumas peculiaridades do controle externo lhe reduzem a eficácia coercitiva sobre os entes controlados em matéria de responsabilidade e transparência fiscal.

Além disso, em vista do interesse próprio da União no controle do endividamento subnacional, defendemos que esta não precisaria se subordinar ao juízo do órgão de controle externo estadual (ou municipal, naqueles Municípios que dispõem de Tribunais de Contas próprios) quanto ao adequado cumprimento das normas de contabilidade pública.

Os tópicos a seguir abordam essas duas questões de forma mais detida.

## 6.1 Aspectos do controle externo que lhe reduzem a eficácia coercitiva

A realidade demonstra ser improvável o sancionamento do gestor estadual por descumprimentos em matéria de responsabilidade fiscal, sobretudo, em se tratando da inobservância de regras de contabilidade pública, comumente vista como infração de menor relevância, mesmo quando praticada de forma reiterada.

Evidência disso é trazida por Luiz Henrique Lima,<sup>40</sup> segundo quem não houve a emissão de sequer um parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo no âmbito estadual, no período recente (ao menos, até meados de 2017<sup>41</sup>), mesmo diante da deterioração das contas de diversos Estados, muitas vezes flagrantemente associada à adoção de práticas de gestão fiscal pouco transparentes e responsáveis.

Além disso, a análise dos balanços contábeis de um ente federativo e de seus relatórios de execução orçamentária e resultado fiscal é matéria típica das contas de governo, nas quais os Tribunais de Contas têm função opinativa, incumbindo ao Poder Legislativo decidir pela aprovação, ainda que com ressalvas, ou pela rejeição das contas (CF, arts. 48, IX, e 71, I). Cabe aos Tribunais de Contas, tão somente, apontar as deficiências constatadas, podendo fazer as determinações e recomendações que julgarem pertinentes.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 125.

<sup>41</sup> Mais recentemente, Tribunais de Contas manifestaram-se pela reprovação das contas de governo estadual, como o TCE-RN, em dezembro de 2017, e o TCE-RJ, em maio de 2018.

<sup>42</sup> Segundo Weder de Oliveira, não há previsão na Lei Orgânica do TCU, no seu regimento interno ou em outro instrumento normativo pertinente que demandem do Tribunal a expedição de determinações ou recomendações em seu parecer prévio. Segundo ele, “Embora soe razoável,

Assim, mesmo que haja uma proposta de rejeição por parte do Tribunal – em virtude da gravidade ou do caráter reiterado das infrações constatadas –, o julgamento, em tais casos, se dará perante o parlamento, em juízo preponderantemente político, em que remotamente se decidirá pela reprovação das contas, caso o governo conte com a mínima sustentação política.<sup>43</sup>

No entanto, nos casos em que presentes significativas falhas no cumprimento da normatização contábil, nada obsta que seja instaurado processo fiscalizatório autônomo pelo Tribunal de Contas competente, no qual poderão ser feitas determinações, com fins à correção das irregularidades verificadas, e, em situações extremas, aplicadas sanções, desde que tais expedientes estejam amparados nas leis que disciplinam o funcionamento dessas cortes.

A ressalva é importante na medida em que cada Tribunal de Contas dispõe de uma lei orgânica própria, na qual é estabelecida a sua processualística, os encaminhamentos possíveis e os limites de sua competência sancionatória.

O problema é identificado por Luiz Henrique Lima, que diagnostica que essa “diversidade nas suas estruturas e normativos de fiscalização” faz com que os Tribunais de Contas se apresentem em níveis distintos de evolução no que tange ao controle da gestão fiscal sob os parâmetros da LRF.<sup>44</sup>

---

tal tradição carrega problemas relevantes”. (OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 45-46) A despeito dos inconvenientes apontados pelo ilustre professor, entendemos que eles não obstaculizam a possibilidade de serem feitas determinações e recomendações pelo Tribunal, em sua análise das contas de governo, ante a sua função institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública. Isso não embaraça o julgamento das contas pelo Poder Legislativo, que poderá adotar as providências que entender adequadas, não estando vinculado às determinações e recomendações feitas pelo Tribunal.

<sup>43</sup> A esse respeito, Weder de Oliveira alerta que “(...) *do puro e simples juízo de reprovação das contas não decorre nenhum efeito jurídico*”, na medida em que o julgamento das contas de governo não consiste em um processo de responsabilização pessoal do Chefe do Poder Executivo, nem de qualquer outra autoridade ou ordenador de despesas. Isso não afasta o dever do Poder Legislativo, em caso de rejeição das contas – ou mesmo em face das ressalvas feitas pelo Tribunal de Contas –, de adotar providências para que sejam corrigidas as falhas observadas e apuradas as responsabilidades, inclusive, em sendo o caso, por meio da abertura de processo por crime de responsabilidade contra o Chefe do Poder Executivo e/ou agentes políticos de primeiro escalão. (*Ibidem*, p. 48-49) Tais providências, contudo, estarão sujeitas à conveniência política dos parlamentares.

<sup>44</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Op. cit.*, p. 121.

A excessiva complacência verificada em muitos Tribunais<sup>45</sup> é associada também à existência de forte influência política,<sup>46 47</sup> especialmente relacionada com a forma de indicação da maioria de seus conselheiros, sujeita à livre escolha dos Poderes Legislativo e Executivo, a depender da vaga a ser preenchida.

Outro aspecto problemático é a ausência de uma instância nacional de uniformização de jurisprudência no âmbito do controle externo, o que permite a coexistência de interpretações díspares e instáveis,<sup>48</sup> de ordem jurídica e contábil, em prejuízo da uniformidade em matéria de contabilidade pública.<sup>49</sup>

Nesse sentido, Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho defende a estruturação de “um sistema de controle externo nacional, com um desenho institucional similar ao do Poder Judiciário”, com órgãos estaduais independentes, competentes para tratar das questões estaduais e municipais, como já ocorre, e um órgão federal, ao qual, além das questões específicas da União, incumbiria “uniformizar a aplicação da legislação de caráter nacional e pronunciar-se sobre temas de interesse geral das unidades federativas.”<sup>50</sup>

Tais problemas vêm sendo crescentemente invocados e debatidos, existindo, hoje, em tramitação em ambas as Casas do Congresso Nacional, propostas de emenda à Constituição buscando dar-lhes solução.<sup>51</sup>

Por outro lado, o recente estabelecimento de sanções institucionais para a inobservância das normas de contabilidade pública, em lei federal de normas gerais, permite dar maior objetividade à pertinente atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

Persiste, no entanto, a possibilidade de posicionamentos divergentes entre os Tribunais de Contas, em prejuízo da aplicação uniforme das normas de contabilidade pública. Do mesmo modo, se mantém a sua vulnerabilidade a influências políticas, que pode levá-los a relevarem falhas graves nas escriturações contábeis, de modo a afastar as consequências jurídicas para o ente federativo controlado.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 125-126.

<sup>47</sup> MELO, Marcus André *et. al.* *Op. cit.*

<sup>48</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Op. cit.*, p. 121.

<sup>49</sup> GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. *In*: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 289-290.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 288-289.

<sup>51</sup> São exemplo a PEC 329/2013, na Câmara dos Deputados, e as PECs 40/2016 e 22/2017, no Senado Federal.

## 6.2 Desnecessidade da submissão da União a eventual juízo de conformidade dos Tribunais de Contas subnacionais quanto às escriturações contábeis dos entes parciais

Diante da competência constitucional dos Tribunais de Contas para o controle externo da gestão dos entes sob sua jurisdição, surge o questionamento quanto à possibilidade de a União divergir do juízo decisório de um Tribunal de Contas a respeito do preenchimento, pelo ente periférico, de condição necessária à realização de operações de crédito e ao recebimento de transferências voluntárias.

Observe-se que, para a realização de operações de crédito pelos entes subnacionais, a Resolução 43/2001 do Senado Federal exige a apresentação de certidão do Tribunal de Contas competente relativa ao cumprimento de diversos condicionantes legais (art. 21, IV), mas não de todos, reservando alguns à análise do próprio Ministério da Fazenda.

É o caso da regularidade de suas informações contábeis, cuja avaliação ocorre, nos termos da Portaria STN 896, de 31 de outubro de 2017, de forma automática, por meio da inserção dos documentos exigidos do ente federativo no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), sem prejuízo de verificações posteriores. Constatadas preliminarmente “inconsistências relevantes”, estas impedem “a finalização das declarações” (art. 15, I) e, por conseguinte, a quitação do envio dos dados. Se constatadas posteriormente, o ente será notificado para retificá-las, sob pena de perda da quitação anteriormente obtida (art. 15, par. único).

Portanto, na prática, a União não se vincula a eventual juízo de conformidade do Tribunal de Contas competente a respeito das informações contábeis prestadas pelo ente da Federação, podendo formular seu próprio juízo. Assim, poderá a STN negar autorização à realização de operações de crédito ou obstar a destinação de transferências voluntárias federais a determinado ente federativo ainda que a regularidade de suas informações contábeis tenha sido atestada pelo respectivo Tribunal de Contas.

A nosso ver, essa solução melhor prestigia a autonomia federativa, pois não interfere no controle a cargo da União, importante para o desempenho de competências que lhe são próprias.

Os condicionamentos impostos na legislação financeira à realização de operações de crédito pelos entes subnacionais impõem um limite legalmente tolerável aos riscos associados ao endividamento subnacional, os quais recaem sobre a atuação da União em matéria de política econômica. Trata-se de forma de permitir o endividamento subnacional e, ao mesmo tempo, evitar que ele venha a embaraçar a gestão macroeconômica.

Logo, não se pode subtrair da União a possibilidade de avaliar o atendimento das condicionantes legais – especialmente daquelas de maior interesse –, possivelmente impondo-lhe tolerar um risco que possa superar os limites legalmente estabelecidos.

A solução poderia ser outra se, tal como defende Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho, a apreciação de questões de interesse geral das unidades federativas, como a presente, estivessem sujeitas a um órgão central de controle externo, no âmbito de um sistema de controle externo nacional,<sup>52</sup> ou mesmo a um CGF interfederativo e verdadeiramente independente.

Importante ressaltar que a observância das normas de contabilidade pública não se reveste de menor relevância. Ainda que se trate de uma obrigação eminentemente formal, a sua finalidade é permitir que sejam prestadas pelos entes subnacionais informações contábeis adequadas, precisas e confiáveis, sem as quais a verificação do cumprimento de outras condições de responsabilidade fiscal, de ordem material, ficaria prejudicada.

Daí porque, mesmo que atestada por Tribunal de Contas subnacional a regularidade das escriturações contábeis do ente, poderá a União proceder à sua própria avaliação.

Defendemos solução diversa, contudo, nos casos em que o Tribunal de Contas subnacional conclua pela irregularidade. Nesses casos, entendemos que a União deveria guardar deferência à decisão do controle externo, na medida em que o interesse no devido cumprimento das exigências normativas de transparência fiscal não é exclusivamente federal.

Ademais, eventual realização de operação de crédito pelo ente subnacional ao arrepio do decidido pelo Tribunal de Contas competente afrontaria a autoridade da decisão do controle externo, sujeitando o gestor regional ou local às sanções cabíveis.

A mesma lógica se aplica no que tange à possibilidade de destinação de transferências voluntárias, com o acréscimo de que não há um direito subjetivo dos entes subnacionais ao recebimento de transferências voluntárias federais. Estas não têm por finalidade assegurar a autonomia financeira dos entes subnacionais, diferentemente do que ocorre com a repartição constitucional de receitas tributárias. Podem, portanto, ser usadas para outros fins, como, por exemplo, para estimular práticas legal e constitucionalmente desejáveis por parte dos entes destinatários.

---

<sup>52</sup> GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: LIMA, Luiz Henrique *et. al.* (Coord.). *Op. cit.*, p. 288-289.

Naturalmente, as transferências voluntárias são destinadas conforme critérios do próprio ente transferidor, ainda que necessariamente informados por finalidades de interesse público e pelo dever de tratamento isonômico dos demais entes federativos.<sup>53</sup>

Não se pode deixar de mencionar a necessidade de se oportunizar ao ente interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa, pressuposto de qualquer atividade sancionatória estatal, mesmo em sede administrativa, nos termos do art. 5º, LV, da CF, conforme tem sido o entendimento STF em situações semelhantes.<sup>54</sup>

Acrescenta-se, por fim, que divergências sempre poderão ser levadas ao Poder Judiciário, mitigando, assim, eventuais riscos federativos.

## CONCLUSÕES

Diante dos aspectos enfrentados ao longo do trabalho, podem ser pontudas, em síntese, as seguintes conclusões:

1. O Brasil adota preponderantemente o modelo normativo de controle do endividamento público, ainda que caracterizado por uma significativa participação do ente central, especificamente no que tange ao monitoramento da conformidade dos entes subnacionais aos parâmetros normativos estabelecidos.
2. A adoção do modelo normativo de controle do endividamento subnacional pelo ordenamento jurídico brasileiro exige uma adequada regulamentação da contabilidade pública, como forma de prevenir práticas contábeis que ocultem possíveis descumprimentos dos parâmetros legais, em prejuízo à eficácia do controle.
3. A observância das normas de contabilidade pública não é questão de menor relevância. Ainda que se trate de uma obrigação eminentemente formal, a sua finalidade é permitir que sejam prestadas pelos entes

---

<sup>53</sup> Convém esclarecer que a LRF trata como transferências obrigatórias (e, portanto, não voluntárias) tanto aquelas estabelecidas no texto constitucional (transferências constitucionais), quanto aquelas estabelecidas por iniciativa própria do ente transferidor, mas por meio de lei (transferências legais), restando como voluntárias aquelas em relação às quais se tem ampla margem de discricionariedade. Além disso, a LRF ressalva das sanções de suspensão de transferências voluntárias aquelas relativas a educação, saúde e assistência social, que representam a grande maioria das transferências voluntárias federais.

<sup>54</sup> E.g. ACO 2661 MC-Ref/AL e AC 2588 MC-REF/PB

subnacionais informações contábeis adequadas, precisas e confiáveis, sem o que a verificação do cumprimento de outras condições de responsabilidade fiscal, de ordem material, ficaria prejudicada.

4. A contabilidade pública, de caráter instrumental, não constitui um fim em si mesma, mas se presta à consecução de objetivos finalísticos, dentre os quais, as diretrizes constitucionais de transparência e controle. De tal forma, não se pode conceber uma regulamentação adequada da contabilidade pública sob o aspecto jurídico sem que se tenha como norte a ampliação da transparência fiscal e a instrumentalização do controle da gestão pública.
5. A União, diante de sua competência constitucional de gestão macroeconômica, tem legítimo interesse no controle da política fiscal e do endividamento dos entes subnacionais, de forma a prevenir desequilíbrios que possam impactar o equilíbrio econômico ou, em casos extremos, as finanças públicas federais.
6. A uniformidade normativa da contabilidade pública em âmbito nacional constitui fator de homogeneização dos parâmetros de controle e, portanto, de isonomia federativa, além de ampliação da transparência e do controle social. Constitui, ainda, subsídio importante à gestão da política econômica nacional, de competência da União.
7. A atribuição de competência normativa em matéria de contabilidade pública a órgão federal, apesar de coerente com o propósito de uniformidade normativa e com a posição central da União na estrutura do Estado federativo, exige cautelas com o fim de evitar a sobreposição do interesse federal sobre os interesses dos demais entes, dentre as quais: (i) o caráter verdadeiramente técnico do órgão; (ii) a existência de garantias mínimas de independência, frente a possíveis tentativas de interferência política; e (iii) a efetiva participação dos demais entes federativos no processo normativo.
8. A alternativa de se criar um órgão interfederativo, tal como originalmente proposto na LRF, mostra-se, em princípio, mais adequada à ideia de equilíbrio federativo. Contudo, este também se sujeita a risco de cooptação política, exigindo a adoção de cautelas que garantam a capacidade e a independência técnica de seus conselheiros.
9. A competência legislativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal em matéria de direito financeiro e orçamento (CF, art. 24, I e II) não inviabiliza a uniformidade normativa em matéria de contabilidade pública, na medida em que a sua normatização pormenorizada não constitui matéria estritamente legislativa, mas predominantemente

técnica, devendo constar da lei federal diretrizes gerais que concentrem em si as possíveis opções de ordem política.

10. A LC 156/2016, ao estabelecer sanções institucionais aplicáveis ao descumprimento dos normativos em matéria de contabilidade pública, não definiu, de modo expreso, a quem incumbiria o controle e a aplicação das sanções. Nesse sentido, pode-se cogitar de uma atuação concorrente da União e do controle externo de cada ente da Federação; a primeira fundada no interesse federal na prevenção de desequilíbrios subnacionais e de seus possíveis reflexos sobre a estabilidade da economia nacional e o segundo com ênfase no controle da observância pelos gestores regionais e locais das diretrizes normativas de transparência fiscal.
11. Certas peculiaridades do controle externo – o exacerbado fator político da indicação de seus conselheiros, bem como a ausência de uma processualística comum e de uma instância nacional de uniformização jurisprudencial –, acrescidas do recente histórico decisório dos Tribunais de Contas, trazem questionamentos quanto à eficácia coercitiva do controle externo em matéria de responsabilidade fiscal, especialmente no que tange à observância dos normativos federais de contabilidade pública.
12. Em vista do interesse próprio da União no controle do endividamento subnacional, ela não se subordina a eventual juízo de conformidade expedido pelo Tribunal de Contas competente quanto às informações contábeis dos entes parciais.
13. Contudo, o juízo de desconformidade do Tribunal de Contas competente deve ser acatado pela União, de modo a prestigiar o interesse do próprio ente, representado por seu órgão de controle, na máxima transparência da respectiva gestão fiscal, conforme os parâmetros normativos existentes.

## REFERÊNCIAS

- ALBERT, Jean-Luc. *Finances Publiques*. 10. ed. Paris: Dalloz, 2017.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. A fraca intensidade federativa na relação dos entes políticos no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 93101, jul./set. 2011.
- ALVES, Miguel; BORNHORST, Fabian; CLEMENTS, Benedict; GONGUET, Fabien; IRWIN, Timothy; JEGER, Ernesto; MEDAS, Paulo; RAME, Xavier; ROSSI, Luiz. *Brasil: Avaliação de Transparência Fiscal*. Washington: FMI, 2017.
- ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

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

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BEZERRA FILHO, João Eudes; FEIJÓ, Paulo Henrique. A nova contabilidade aplicada ao setor público: o futuro chegou! *Revista TCE-PE*, Recife, v. 19, n. 19, p. 28/61, dez. 2012.

CAMARGO, João Batista; RANGEL, Marcos Gomes. A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 295-341.

CONTI, José Mauricio. Artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives G. S. e NASCIMENTO, Carlos V. (coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275-305.

CONTI, José Mauricio. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). *Direito tributário. Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, v. 2, p. 1078-1093.

CONTI, José Mauricio. Agressões ao Direito Financeiro dão razões para o impeachment. *Consultor Jurídico*, 05.04.2016.

CONTI, José Mauricio. Que venha 2017, e traga boas notícias para o Direito Financeiro. *Consultor Jurídico*, 10.01.2017.

CONTI, José Mauricio. Um salve pela recuperação financeira do estado do Rio de Janeiro! *Consultor Jurídico*, 27.06.2017.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: histórico da atuação do Tribunal de Contas da União nos últimos dez anos. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 281-293.

CUNHA, Isaias Lopes da. A auditoria contábil financeira e o julgamento das contas públicas. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 281-293.

- FANG, Xiangming; KIM, Young; LLEDÓ, Victor; MBAYE, Samba; YOON, Sungwook. *Fiscal Rules at a Glance*. Washington: FMI, 2017;
- FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 437-460.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Manual de Transparência Fiscal*. Washington: FMI, 2007.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2. ed., rev. atual. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 281-293.
- GREMAUD, Amaury P.; TONETO Jr., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. In: *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, jul/dez 2002, p. 109-130.
- JORGE, Luiz Genédio M. A representação federativa como condição de eficácia da LRF. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 73-78, set. 2010.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2015.
- LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 105-143.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, 2002.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; SOUZA, Saulo. Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review*, v. 35, n. 5, p. 595-612, 2014.
- MONTORO, Eugenio Augusto Franco. *Elementos de direito financeiro*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. *Rev. Econ. Polit.* [online], 2007, v. 27, n. 3, p. 472-494.

MORRISON, Fred L (coord.). *Fiscal Rules – Limits on Governmental Deficits and Debt*. Minneapolis, Minnesota, USA: Springer, 2016.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=72451>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

NÓBREGA, Mailson da. Construção e desmonte das instituições fiscais. In SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 27-52.

OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-61.

QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia Federativa: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a transparência fiscal no direito brasileiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 869-910.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual para Instrução de Pleitos: Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios*, 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016*, versão final, 2017.

SILVA, Alexandre M. A.; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro. Capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014, pp. 119-144.

SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. “Endividamento subnacional em um contexto federativo: o caso brasileiro”. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília: ESAF, ano III, nº 3, jun. 2002, p. 59-126. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoesesaf/caderno-financas/CFP3/CFP\\_n3\\_art3.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoesesaf/caderno-financas/CFP3/CFP_n3_art3.pdf).

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. *A lei de responsabilidade fiscal e relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

SOUZA, Antonio Emanuel Andrade de. Desafios em dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=72452>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. “Control of subnational government borrowing”. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 156-172.

TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão das finanças públicas. In SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. pp. 115-150.

VULOVIC, Violeta. *The effect of subnational borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate?* IEB Working Paper n. 2010/36, jun. 2010. Disponível em: <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fixers/SM10Vulovic.pdf>.

