

DÍVIDA PÚBLICA: GERENCIAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NO BRASIL

Donato Volkens Moutinho

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da USP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior de Advocacia da Seccional Espírito Santo da OAB. Bacharel em Direito e em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Espírito Santo. Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo desde 2004.

SUMÁRIO

Introdução – 1. Senado Federal – 2. Conselho de Gestão Fiscal – 3. Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional – 4. Banco Central do Brasil – 5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – 6. Órgão central do sistema de controle interno – 7. Tribunais de contas – Conclusões – Referências.

INTRODUÇÃO

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”¹. Tendo em vista, como dá a entender o termo “crédito”, que a confiança é uma condição para a sua realização, o Estado dela se aproveita para obter financiamento nos mercados financeiros, podendo-se desdobrar o conceito de dívida pública em dois aspectos².

Sob um ponto de vista subjetivo, a dívida pública compreende os compromissos financeiros assumidos pelo Estado e seus entes descentralizados³. 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 valor⁴.

A relevância do tema é evidenciada, por exemplo, pelo valor da despesa fixada no art. 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,

¹ CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 70.

² Elemento intrínseco das operações de crédito, é clássica a lição de que determinado ente público detém crédito quando existem capitais disponíveis e, concomitantemente, ele é digno da confiança dos prestamistas, cf. SAY, Léon. *Dictionnaire des finances*. Paris: Berger-Levrault, 1889. v. I. p. 1335.

³ 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.

⁴ 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 contratação da dívida”, cf. ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. *O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. f. 8.

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 cuidadosa gestão e 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.

Em março de 2018, o saldo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) era de R\$ 4,98 trilhões, equivalente a 75,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Enquanto isso, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) era de R\$ 3,46 trilhões, ou 52,3% do PIB⁵. Considerando tais informações, 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”⁶ – e, acrescenta-se, 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”⁷.

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, consequente-

⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores econômicos consolidados*: IV 29 – Dívida líquida e bruta do Governo Geral. Brasília: BCB, 23 maio 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>. Acesso em: 28 maio 2018.

⁶ 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.

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: Ed. RT, 2011. p. 1193.

mente, implicações no plano da justiça intergeracional”⁸, a adequada gestão e o cuidadoso controle da dívida pública tornam-se essenciais, de maneira a evitar que a irresponsabilidade de uma geração torne-se em peso excessivo para as gerações seguintes.

Não que essa 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 custos da provisão de bens dos quais elas também usufruíram, de acordo com a clássica doutrina de Ricardo e Pigou⁹.

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 pública¹⁰.

Dessa forma, não apenas as estimativas orçamentárias justificam a preocupação com a gestão e o controle do endividamento, mas também os efeitos prospectivos da dívida, que colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições encarregadas da normatização, do gerenciamento e da 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 analisados por Alessandro Octaviani,

⁸ PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 100.

⁹ 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*. London: 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 “questão de oportunidade”, cf. FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 2. p. 1002. Mais recentemente, cf. PAZ FERREIRA, Eduardo M. H. *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*, cit., p. 100.

¹⁰ 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*. Heidelberg: C. F. Müller, 2007. v. 5. p. 1332.

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”¹¹. Mas também porque, como bem destaca Élide 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”¹².

O adequado funcionamento de instituições de normatização, gestão e 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 à gestão e ao controle do endividamento público, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³, 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”¹⁴.

Apesar da evidente importância, ainda é um tema relativamente pouco explorado pela doutrina jurídica, de modo que são necessários trabalhos que informem como as instituições governamentais têm procedido à normatização, ao gerenciamento e à fiscalização dos atos de endividamento público – que, segundo Sérgio Assoni Filho¹⁵, devem sempre ter um interesse público envolvido, visando ao atendimento de uma finalidade socialmente relevante –, como a gestão da dívida pública, de forma ampla.

¹¹ OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia, cit. p. 1198.

¹² 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. 357.

¹³ “O objetivo fundamental da LRF é, pois, regular a dívida pública”, cf. SCAFF, Fernando Faccurey; 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 Faccurey; CONTI, José Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 59.

¹⁴ PINTO, Élide Graziane. *Controle da administração do endividamento público*, cit., f. 346-347.

¹⁵ ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2007. p. 19.

No Brasil, as atividades de diversas instituições impactam a dívida pública. Algumas estabelecem normas, outras a gerenciam, há quem aplique os recursos obtidos via endividamento em suas atividades e quem detenha competência para fiscalizar a sua gestão.

Entre tais instituições, que de algum modo impactam a gestão da dívida pública, pode-se enumerar o Senado Federal, o Conselho de Gestão Fiscal, o Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Banco Central do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os órgãos de controle interno e os tribunais de contas. Desse modo, o objetivo deste capítulo é descrever o impacto dessas instituições na dívida pública.

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 art. 48, incisos II e XIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (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, a CRFB/1988, em seu art. 52, incisos V a IX, atribuiu ao Senado 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.

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, ano 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

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. 48/2007 – 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 Senado ainda se omite, na medida em que não estabeleceu, até o momento, limites globais para o montante de sua dívida consolidada. Élide Graziane Pinto alerta para as consequências dessa omissão, nos seguintes termos:

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 públicas¹⁸.

Aliás, de acordo com a redação atual de projeto que tem o propósito de suprir essa omissão, a dívida consolidada da União 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 RCL¹⁹. Ocorre que, em março de 2018, os estoques da dívida consolidada e da dívida consolidada líquida, da União, equivaliam, respectivamente, a 7,47 e 4,20 vezes o valor de sua RCL²⁰, portanto muito superior ao limite previsto no projeto em tramitação.

da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 311.

¹⁸ PINTO, Élide Graziane. *Controle da administração do endividamento público*, cit., f. 328.

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Resolução n. 84, de 2007*. Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3638422&disposition=inline>. Acesso em: 28 maio 2018.

²⁰ Em março de 2018, na União, os valores da dívida consolidada, da dívida consolidada líquida e da RCL dos últimos doze meses eram, respectivamente, de R\$ 5,48 trilhões, R\$ 3,08 trilhões

Além dessas funções específicas, o Senado Federal, 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 – conforme o art. 50, *caput* e § 2º, da CRFB/1988 –, criar comissões parlamentares de inquérito (CPI) – vide CRFB/1988, artigo 58, § 3º –, exercer a iniciativa de auditorias ou inspeções do Tribunal de Contas da União (TCU) e dele requerer informações sobre a fiscalização da União e sobre o resultado de auditorias e inspeções realizadas – por força do art. 71, incisos IV e VII, da CRFB/1988.

2. CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

Também o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no art. 67 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, 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 o inciso II do referido art. 67 da LRF.

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 art. 41, inciso IV, da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017. Ademais, tem o Ministério papel fundamental no gerenciamento da 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

e R\$ 733,22 bilhões, cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos*: março de 2018. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOmar2018X.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 15; 22.

dos limites impostos às dívidas consolidada e mobiliária – *vide* art. 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 o art. 32 da LRF – e o registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa – nos termos do art. 32, § 4º, da LRF.

Parcela das competências legais do MF, no que tange à dívida pública, foi por ele delegada 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 o art. 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 art. 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 art. 32 da LRF; (ii) instrui os processos sujeitos à autorização do Senado, regulados pelo art. 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, exigido pelo art. 32, § 4º, da LRF.

Especificamente em relação à União, para executar o gerenciamento de sua 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 dívida pública federal, 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 os incisos I, II e III do art. 37 do Decreto n. 9.003/2017.

A Sudip se divide em três coordenações-gerais, conforme se pode verificar no art. 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”²¹.

4. BANCO CENTRAL DO BRASIL

O Banco Central do Brasil, por disposição do art. 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 realizadas pelos entes subnacionais, o Banco Central promove o processo competitivo eletrônico que seleciona a instituição financeira credora, conforme o art. 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 art. 38, § 3º, da LRF.

Prosseguindo nos exemplos, conforme o Regimento Interno do Banco Central, 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 títulos 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 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* art. 10, inciso IX, da Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964 –, o Banco Central fiscaliza operações de crédito específicas, quando solicitado pelo Senado Federal, conforme estabelecido no art. 40 da Resolução n. 43/2001.

O controle do nível de liquidez da economia pelo Banco Central, 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 opera-

²¹ 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: 28 maio 2018. p. 2.

ções compromissadas, por meio das quais, segundo Fernando Carvalho, Luiz Fernando de Paula e João Sicsu, “o Banco Central negocia moeda com os bancos (como doador ou tomador), com a garantia representada pela caução de títulos públicos federais”²², atingiu o volume de R\$ 1,11 trilhão de reais, em março de 2018²³.

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”²⁴.

Tal Relatório também registrou a relação entre as operações compromissadas e a política de manutenção de reservas do Banco Central, 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 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%²⁵.

²² 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.

²³ BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores econômicos consolidados*, cit.

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. 15-16.

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito*, cit., p. 18-19.

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 Mauricio 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 pública²⁶.

5. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Especialmente 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 tiveram 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, em fevereiro de 2018, era de R\$ 419,98 bilhões²⁷. Entre 2008 e fevereiro de 2018, o valor dos subsídios

²⁶ CONTI, José Mauricio. 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.

²⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES: 1º bimestre de 2018*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Boletim+de+Subs%C3%ADdios+1%C2%B0%20Bimestre+de+2018/c8611728-f2ca-4012-a5c6-4f7ace5ea673>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 8.

creditícios, decorrentes desses empréstimos da União ao BNDES, com emissão de títulos públicos, acumulou R\$ 132,86 bilhões²⁸.

Veja-se que, por razões de política econômica, as atividades de uma instituição como o BNDES, que, a princípio, não teria grande relevância no gerenciamento da dívida pública, causam expressivo impacto no endividamento federal.

6. ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Por força dos arts. 70 e 74 da CRFB/1988, cada ente federado deve manter seu sistema de controle interno, corresponsável pela fiscalização financeira e orçamentária da administração pública. Em todas as esferas federativas, cada Poder e órgão autônomo terá um órgão ou unidade central de seu sistema de controle interno.

Ao sistema de controle interno, coordenado por esse órgão central, caberá, nos termos do art. 74 da Constituição de 1988, (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. Logo, entre as funções do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, em cada esfera, está a de exercer o controle interno da gestão de sua dívida.

No exercício dessa função, os órgãos de controle interno tanto podem abordar a gestão da dívida pública por ocasião do relatório anual do controle interno sobre as contas do chefe do Poder Executivo do ente como podem realizar auditorias e outras fiscalizações específicas, seja, por exemplo, para verificar a regularidade de operações de crédito específicas, seja para avaliar, no geral ou em relação a um processo específico, os resultados da gestão da dívida pública.

Na União, por exemplo, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por força do *caput* do art. 8º do Decreto n. 3.591, de 6 de setembro de 2000, combinado com o art. 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 art. 70 da CRFB/1988.

Porém, entre 2012 e 2017, a CGU realizou apenas cinco fiscalizações relacionadas à gestão da dívida pública, num universo de 5.345 fiscalizações. Especificamente tomando as avaliações dos resultados da gestão – instrumentos utilizados

²⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES*, cit., p. 4.

para avaliar a gestão de determinada área –, a CGU realizou 685 ações de controle, no mesmo período, e três delas tiveram por objeto a gestão da dívida pública federal²⁹. Pouco para uma dívida cujo refinanciamento pode consumir R\$ 1,16 trilhão em 2018.

Pelo exposto, considerando a relevância do controle da gestão da dívida pública e os impactos que a auditoria interna pode rapidamente causar, é essencial que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União reserve mais espaço em sua agenda para as atividades de controle da gestão da dívida pública federal.

Do mesmo modo, nos entes subnacionais, os órgãos centrais do sistema de controle interno do Poder Executivo devem se planejar para, sistematicamente, verificar a regularidade de operações de crédito e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da gestão de sua dívida.

7. TRIBUNAIS DE CONTAS

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 art. 71 da CRFB/1988.

Entre as nove funções³⁰ dos tribunais de contas apresentadas por José Mauricio Conti³¹, 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 ser consequência de sua atuação – a sancionadora e a corretiva, por exemplo.

No exercício da função consultiva, por mandato conferido pelo art. 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

²⁹ MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul.-dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9037>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 60-63.

³⁰ Fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

³¹ CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*, cit., p. 23-25.

rejeição. Entre os temas que devem ser objeto de análise, pelas cortes de controle externo, na apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo está a gestão da dívida pública.

Por essa razão, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU), a cada ano, inclui no relatório que embasa e acompanha o seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República uma seção específica denominada “Dívida Pública”, na qual apresenta, e toma 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)³².

Deve-se ter em mente que, por tratar das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo de forma global, o parecer prévio apresenta uma macroavaliação das diversas áreas do governo, de modo que a apreciação anual dessas contas não é o foro adequado para uma análise profunda e vertical sobre cada tema ali apresentado. Isso 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, avaliar se representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, e se houve observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública.

Nesse escopo, por exemplo, relacionado com a dívida pública, nas apreciações das contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2014³³ e de 2015³⁴, o TCU apontou (i) a omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES, à Caixa Econômica Federal e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública; e (ii) a ocorrência de

³² 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: 28 maio 2018. p. 98-104.

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2014, cit.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*: exercício de 2015. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

operações de crédito da União, realizadas junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na CRFB/1988 e na LRF.

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 art. 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 o § 1º do art. 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 seu art. 55, 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 art. 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 Seção 1 deste capítulo, em estabelecer limites globais para o montante da dívida consolidada da União prejudica a fiscalização da gestão fiscal pelo TCU. Por exemplo, no final de 2017, a DC e a DCL da União estavam no patamar, respectivamente, de 739,43% e 418,76% da RCL³⁵ – 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

³⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal: 3º quadrimestre de 2017*. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 9.

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 adotada³⁶.

Por fim, também no exercício da função fiscalizadora, por autorização do inciso IV do art. 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 n. 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 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 acom-

³⁶ Para exemplos desse tipo de atuação no TCU, cf. MOUTINHO, Donato Volkers; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 66-67.

panhamento 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 cabíveis³⁷.

Entre 2012 e 2017, o TCU realizou 4.768 fiscalizações. Entre elas, destacou como seus principais trabalhos, considerando todas as áreas de sua atuação, 425 fiscalizações. Dentre os principais trabalhos do TCU, 73 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 sete 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 fixada³⁸.

Portanto, considerando a relevância do controle da gestão da dívida pública em face das 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. Do mesmo modo, os tribunais de contas dos entes subnacionais não devem descurar da fiscalização financeira e orçamentária da gestão da dívida pública dos estados, dos municípios e do DF.

CONCLUSÕES

Como exposto, no Brasil, as atividades de diversas instituições impactam a dívida pública. Entre aquelas que a normatizam, gerenciam ou controlam, identificou-se o Senado Federal, o Conselho de Gestão Fiscal, o Ministério da Fazenda, a STN, o Banco Central do Brasil, o BNDES, os órgãos de controle interno – como a CGU – e os tribunais de contas.

³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito*, cit., p. 21.

³⁸ Cf. MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 68-75, atualizado com informações de BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório Anual de Atividades*: 2017. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 106-149.

Nesta conclusão, é relevante destacar algumas constatações apontadas no capítulo. A primeira é a omissão do Senado em fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, prejudicando, inclusive, a fiscalização financeira e orçamentária a cargo do Congresso Nacional e do TCU. Outra omissão relevante, não apenas do Senado, mas do Parlamento nacional como um todo, é a não criação do Conselho de Gestão Fiscal, que poderia, entre outras atividades, disseminar práticas que resultassem em maior eficiência no controle do endividamento.

Viu-se o relevante papel do Ministério da Fazenda e da STN no tema da dívida pública, tanto na administração das dívidas interna e externa da União quanto no processamento dos pleitos e verificação de cumprimento dos limites e das condições para realização de operações de crédito pelos entes subnacionais. Ainda cabe à Fazenda, com delegação à STN, divulgar os entes que estejam endividados além dos limites impostos pela LRF e manter registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa.

Quanto ao Banco Central, demonstrou-se que, apesar de não emitir mais títulos da dívida pública, mantém várias interfaces com o gerenciamento da dívida. Entre elas, pode-se destacar sua participação no processo competitivo, acompanhamento e controle das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária realizadas pelos entes subnacionais, na condução dos leilões de títulos públicos federais registrados na Selic e no controle do nível de liquidez da economia pelo Banco Central – inclusive com a utilização das operações compromissadas.

Por sua vez, por razões de política econômica, as atividades do BNDES, que, a princípio, não teria grande relevância no gerenciamento da dívida pública, causa expressivo impacto no endividamento federal, a partir da emissão de títulos da DPMFi, com a finalidade de ampliar a disponibilidade de recursos a serem utilizados em empréstimos ao setor privado.

Em razão de sua missão constitucional, em cada esfera governamental, os órgãos centrais dos sistemas de controle interno do Poder Executivo – como a CGU, na União – e os tribunais de contas são competentes para exercer a fiscalização financeira e orçamentária da gestão da dívida pública. Nessa seara, a atuação do controle interno pode se dar tanto no relatório anual do controle interno sobre as contas do chefe do Poder Executivo do ente como em auditorias e outras fiscalizações específicas.

No controle externo da gestão da dívida pública, em cada ente da federação, os tribunais de contas atuam em três frentes, a saber, anualmente, apreciam as contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, incluindo as questões ati-

nentes à dívida; quadrimestralmente, por determinação da LRF, se debruçam sobre o acompanhamento da gestão fiscal; e, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo, realizam fiscalizações específicas em objetos relacionados com a gestão da dívida pública. Em estudo específico sobre as atividades de controle da gestão da dívida pública na esfera federal, concluiu-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 educação³⁹.

Por todo o exposto, conclui-se que as instituições apresentadas ao longo deste capítulo devem exercer suas funções de modo a afetar de forma positiva a gestão da dívida pública, evitando, sempre que possível, efeitos deletérios decorrentes de sua atuação.

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, tais instituições devem trabalhar com diligência para que o endividamento público seja utilizado como instrumento de desenvolvimento nacional, em vez de funcionar como mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade para alguns privilegiados.

REFERÊNCIAS

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

³⁹ Cf. MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal, cit., p. 76-77.

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

BRASIL. Banco Central do Brasil (BCB). *Indicadores econômicos consolidados: IV 29 – Dívida líquida e bruta do Governo Geral*. Brasília: BCB, 23 maio 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>. Acesso em: 28 maio 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. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES: 1º bimestre de 2018*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Boletim+de+Subs%C3%ADdios+1%C2%B0%20Bimestre+de+2018/c8611728-f2ca-4012-a5c6-4f7ace5ea673>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório Anual de Atividades: 2017*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>. Acesso em: 28 maio 2018. p. 106-149.

BRASIL. *Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal: 3º quadrimestre de 2017*. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *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: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2015*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, Brasília, 5 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/contas-do-governo-exercicio-2015.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *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: 28 maio 2018.

BRASIL. *Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos: março de 2018*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOmar2018X.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Resolução n. 84, de 2007*. Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao disposto no art. 52, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 30, inciso I, da Lei

Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3638422&disposition=inline>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *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: 28 maio 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.

CONTI, José Mauricio. 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 Mauricio. *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*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 2.

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.

MOUTINHO, Donato Volkens; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Controle da gestão da dívida pública federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-82, jul.-dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9037>. Acesso em: 28 maio 2018.

MUSGRAVE, Richard. Public debt and intergeneration equity. *In: ARROW, Kenneth;* BOSKIN, Michael. *The economics of public debt*. London: 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: Ed. RT, 2011. p. 1179-1205.

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

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*. Heidelberg: C. F. Müller, 2007. v. 5.

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

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

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 Mauricio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 57-76.

