

Parte 2

Capítulo 5

Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública

Laércio M. Vieira

1 Introdução

Este capítulo descreve, em perspectiva geral, os marcos regulatórios e o processo de auditoria governamental sobre a dívida pública brasileira. A importância desses dois temas no processo de gestão da dívida pública é destacável, pois uma eficiente administração da dívida não é completa se não houver marcos regulatórios consistentes e instituições fortes.

Para tanto, o capítulo encontra-se dividido em quatro seções. Além desta Introdução, a seção 2 estuda os marcos regulatórios brasileiros envolvendo: análise sobre a estrutura do sistema jurídico brasileiro, apresentação de marcos conceituais sobre dívida pública nas legislações, descrição dos papéis dos agentes envolvidos e apresentação das principais regras sobre endividamento nas legislações brasileiras.

Já a seção 3 estuda o processo de auditoria governamental aplicado à gestão da dívida pública e engloba aspectos conceituais sobre auditoria governamental e descrição e análise das características das instituições que realizam auditoria governamental no Brasil, com destaque para os aspectos associados à sua independência e objetividade e ao mandato para auditar a dívida pública. Por fim, a quarta seção apresenta os principais pontos destacados neste capítulo.

Ao longo deste capítulo será possível observar que o país possui arcabouço institucional sólido, com marcos regulatórios consistentes, que estabelecem conceitos fundamentais, atribuições e responsabilidades para todos os agentes envolvidos em qualquer instância, mecanismos de *enforcement* que contemplam limites, vedações e punições, além de regras para transparência fiscal abrangentes. Assim, tanto no tocante aos marcos regulatórios quanto no que se refere ao processo de auditoria governamental, o país encontra-se alinhado com as melhores práticas difundidas pelos organismos internacionais de referência, em particular o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

2 Marcos regulatórios sobre dívida pública no Brasil

O estudo dos marcos regulatórios brasileiros sobre a dívida pública englobará: i) descrição da estrutura do sistema jurídico brasileiro, em especial aquele aplicado à gestão da dívida pública; ii) apresentação de marcos conceituais sobre dívida pública nas legislações; iii) descrição dos papéis dos agentes envolvidos nas definições normativas e na gestão da dívida pública; e iv) apresentação das principais regras sobre endividamento nas legislações brasileiras.

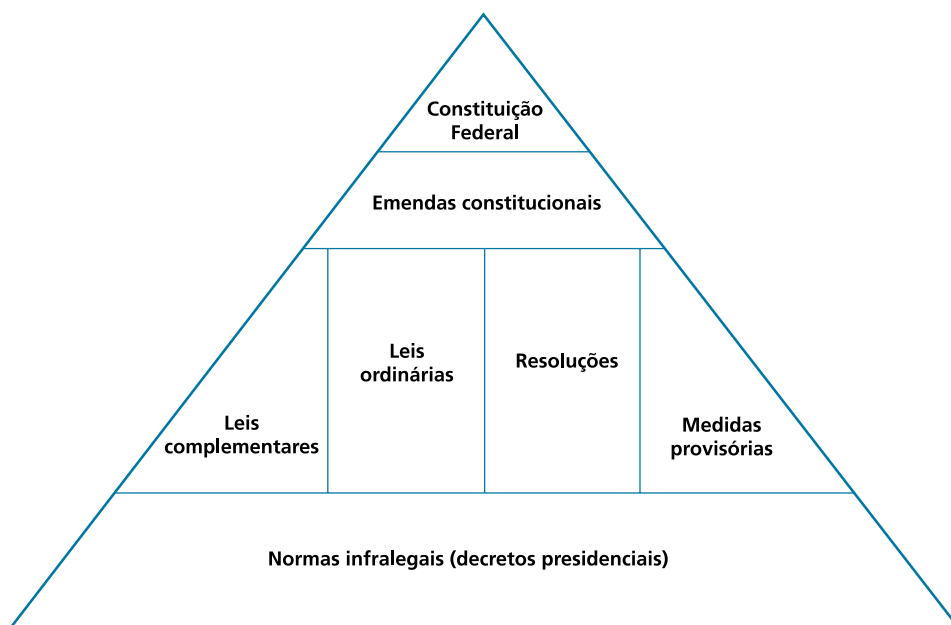
2.1 Estrutura do sistema jurídico brasileiro

O estudo dos marcos regulatórios sobre dívida pública no Brasil pode ser dividido em três âmbitos: a) marcos conceituais; b) marcos sobre papéis dos agentes públicos envolvidos; e c) regras para endividamento do setor público.

Para se estudar todos os marcos, é necessário prévio conhecimento sobre a estrutura normativa brasileira. Como é conhecido, o sistema jurídico brasileiro é baseado no chamado *civil law* (ou *public law*), de tradição europeia, como contraponto ao *common law*, de tradição anglo-saxã. O sistema de *civil law* está calcado na tradição de codificações de leis com profundas diferenças entre governança pública e governança privada.

Nesse contexto, o sistema brasileiro é composto, dentre outros, pelas seguintes espécies normativas: a) Constituição; b) emendas constitucionais; c) leis complementares; d) leis ordinárias; e) medidas provisórias; e f) resoluções.

Há um escalonamento de normas e, portanto, as leis submetem-se à Constituição e às eventuais emendas constitucionais. A Constituição Federal atual foi promulgada em 1988.



As leis complementares, as leis ordinárias, as medidas provisórias e as resoluções não têm diferenças hierárquicas específicas, mas suas diferenças estão, regra geral, intrinsecamente associadas às matérias que podem regular e à rigidez, inclusive temporal, das disposições que regulam.

Segundo Moraes (2004), a razão da existência de lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar da evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo, não poderiam comportar constantes alterações por meio de um processo legislativo ordinário.

A lei complementar diferencia-se então da lei ordinária por dois motivos: a) de ordem material e b) de ordem formal. No primeiro caso, somente poderá ser objeto de lei complementar a matéria explicitamente

prevista na Constituição Federal. O segundo caso diz respeito ao processo legislativo de criação da lei, pois o quórum para aprovação de lei complementar é de maioria absoluta. Esse quórum inviabiliza alterações constantes da lei complementar provendo certa estabilidade e alguma rigidez a esse tipo de norma.

As medidas provisórias são emitidas pelo chefe do Poder Executivo e caracterizam-se como atos normativos excepcionais e céleres para situações de urgência e emergência. São substitutas dos chamados decretos-leis, que foram extintos pela Constituição Federal de 1988. Os decretos-leis diferenciavam-se das medidas provisórias pela natureza das matérias permitidas, sendo para estas mais restrita, e pelo prazo de vigência, para estas de apenas sessenta dias, a partir dos quais se exige um processo especial para sua votação pelo Congresso Nacional.

A questão da vigência do decreto-lei é tão relevante que a própria Constituição Federal de 1988 recepcionou alguns desses normativos no novo ordenamento jurídico. A “recepção” ocorre porque, apesar de a nova ordem constitucional ser incompatível – e por isso revogar – com a ordem constitucional antiga, não há necessidade de nova produção legislativa infraconstitucional nos casos em que não houver essa incompatibilidade. Daí a plena validade de alguns decretos-leis emitidos antes da Constituição Federal de 1988.¹

O chefe do Poder Executivo pode ainda expedir decretos – que não têm força de lei – com o objetivo de dar aplicação à lei, mas nunca para modificá-la. Também no âmbito do Poder Executivo podem ser expedidos diversos atos normativos denominados “infralegais” (podendo se denominar portarias, instruções normativas ou circulares), que se destinam a regulamentar leis sem, contudo, modificá-las.

Por fim, as resoluções são atos do Congresso Nacional ou de quaisquer de suas Casas (Câmara dos Deputados ou Senado Federal) destinadas a regulamentar matéria constitucionalmente vinculada a essas instituições.

Ademais de compreender as espécies normativas, deve-se ressaltar que a República Federativa do Brasil é um Estado Federalista, composto por entes autônomos e independentes, conforme se depreende da leitura da própria Constituição Federal (art. 1º). O Estado brasileiro é composto por Estados-membros, pelo Distrito Federal (DF) e pelos municípios, ressaltando a característica peculiar desse modelo, no qual estes últimos também integram o Estado Federalista como entes autônomos.

Nesse sentido, para cada um dos entes da Federação, a Constituição Federal estabeleceu um conjunto de competências legislativas, de gasto e de arrecadação, fornecendo as bases para o modelo denominado “federalismo fiscal”. De acordo com o modelo adotado, cada um dos entes da Federação possui as seguintes prerrogativas: a) capacidade de autogoverno; b) capacidade de autolegislação; c) capacidade de auto-organização; e d) capacidade de autoadministração. Por conta disso, o modelo de ordenamento jurídico apresentado com as espécies normativas suprarrelacionadas é replicado em todos os entes subnacionais.²

As diversas competências constitucionais dos entes da Federação constituirão as despesas que serão financiadas por receitas diversas. A Constituição Federal tratou também de especificar a distribuição das receitas – especificamente as de impostos – entre os entes da Federação.

Ademais das receitas de impostos e outras a eles destinadas, os entes subnacionais (estados, DF e municípios) também podem ser financiados por meio de endividamento e por transferências de recursos que

¹ Como, por exemplo, o Decreto-Lei nº 201, de 1967, que dispõe sobre as responsabilidades dos prefeitos e dos vereadores, inclusive no tocante à gestão da dívida pública, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, denominado Código Penal.

² Nesse caso, o topo da pirâmide, na qual consta a Constituição Federal, é substituído, respectivamente, por Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais nos estados e nos municípios. Já os decretos presidenciais (federais) são substituídos por decretos do governo de estado e decretos do prefeito municipal.

se podem dar: a) da União para os estados, o DF e os municípios; ou b) de estados para municípios. A União, nesse modelo, financia-se basicamente por meio de impostos, contribuições e dívida pública, não recebendo, em princípio, transferências governamentais de outros entes.

Devido à capacidade de autolegislação que cada ente da Federação possui, cada um deve elaborar e executar sua própria lei orçamentária. Essa lei deve conter suas receitas e despesas, inclusive aquelas relacionadas com o processo de endividamento.

A Constituição Federal delegou à União a competência para estabelecer normas gerais sobre finanças públicas (art. 24, I e II, e § 1º). A União utilizou tal prerrogativa ao promulgar a Lei Federal nº 4.320, de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), as quais apresentam dispositivos relacionados à dívida pública que obrigam todos os entes da Federação.

Esse conjunto legislativo composto pela própria Constituição Federal, pela Lei Federal nº 4.320/64 e pela LRF será denominado doravante neste capítulo de “regulação orgânica ou estrutural da dívida pública”, devido ao fato de que proveem os alicerces da gestão das finanças públicas e da dívida pública no país.³

Adicionalmente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), que tratam de orientar as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), podem conter disposições relativas à dívida pública. A LDO federal apresenta um capítulo com tais disposições. Esse conjunto legislativo receberá a denominação de conjunto de “regulação conjuntural da dívida pública”, devido ao fato de que tais legislações são aprovadas para vigorar durante o ano fiscal ao qual se referem.

As principais características desses conjuntos de normas são apresentadas a seguir.

2.1.1 Lei Federal nº 4.320, de 1964

A Lei Federal nº 4.320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Trata-se de uma lei ordinária com “status de lei complementar”, por haver sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (art. 165) com tal característica. De maneira geral, esta lei está preocupada com:

- a) estabelecer procedimentos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e contábil para as entidades do setor público;
- b) estabelecer disposições estruturais sobre as leis orçamentárias;
- c) estabelecer princípios para contabilização de atos de gestão, bem como evidenciação das demonstrações contábeis.

A referida lei, portanto, dispõe sobre regras gerais para preparação, execução, contabilidade e divulgação de orçamentos em cada nível de governo, quesito considerado boa prática de transparência fiscal pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme apresentado em seu *Manual de Transparência Fiscal (MTF)*, de 2007.

³ Esse conjunto de legislações que compõem o marco regulatório estrutural da dívida pública contempla normativos cuja abrangência de aplicação é nacional, ou seja, válida para todos os entes integrantes da Federação. Em nível federal, no entanto, destaca-se ainda a Lei Federal nº 10.179, de 2001, que dispõe sobre os títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional e o Decreto-Lei nº 1.312, de 1974, que fornece a base legal para emissões no exterior.

Essa lei é regulamentada em nível federal pelo Decreto Federal nº 93.872, de 1986. Esse decreto dispõe, entre outros aspectos, sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, estabelecendo que todas as receitas e todas as despesas devem transitar pela denominada “Conta Única”. Ambos os normativos apresentam conceitos e regras sobre dívida pública, os quais serão explicados nas subseções seguintes (2.2 e 2.4).

2.1.2 Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Encontra-se amparada na própria Constituição Federal (art. 163) e suas disposições. Além de difícil modificação legislativa devido à sua natureza, obrigam a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 1º § 2º).

A LRF não revogou a Lei Federal nº 4.320/64, mas alterou alguns conceitos (como, por exemplo, o conceito de dívida fundada ou consolidada), o qual será apresentado na subseção seguinte (2.2). Ela possui um capítulo inteiro dedicado às disposições sobre dívida e endividamento, incluindo regras e penalidades de natureza fiscal, as quais também serão apresentadas em outra subseção (2.4).

A Lei Federal nº 10.028, de 2000, denominada Lei de Crimes Fiscais, promoveu modificação no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940), inserindo o capítulo denominado “Dos Crimes contra as Finanças Públicas”, bem como na Lei nº 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade do presidente da República e dos governadores de estado, e ainda no Decreto-Lei nº 201, de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos, incorporando um conjunto de penalidades (punições criminais) a serem aplicadas em caso de descumprimento de dispositivos da LRF, em especial aqueles relacionados ao endividamento do setor público.

Em geral, as penalidades trazidas pelo ordenamento jurídico da LRF e da Lei Federal nº 10.028/2000, e ainda associadas às disposições da Constituição Federal, podem ser assim sistematizadas:

Sistematização das penalidades relacionadas à gestão da dívida pública		
Penalidades fiscais	Penalidades criminais	Penalidades políticas
<p>Origem: LRF</p> <p>Em geral, envolvem:</p> <p>a) suspensão de transferências voluntárias;* b) impossibilidade de contratação de operações de créditos; e c) necessidade de obtenção de resultado primário.</p>	<p>Origem: Lei nº 10.028/2000</p> <p>Em geral, envolvem:</p> <p>a) penas por crimes (detenção, reclusão, cassação de mandato, perda do cargo, inabilitação para exercício de qualquer função pública por até cinco anos); b) penas por infrações administrativas (multa de 30% dos vencimentos anuais).</p>	<p>Origem: Constituição Federal</p> <p>Em geral, envolve: intervenção federal em estado ou intervenção estadual em município.</p>

* À exceção daquelas destinadas às áreas de saúde, educação e assistência social.

A subseção 2.4 apresenta essas penalidades associadas aos casos infringidos. No entanto, essas não são as únicas penalidades a que o gestor de dívida pública está sujeito, pois, em certos casos, também poderá tornar-se inelegível ou sofrer faltas administrativas e censuras éticas, conforme será apresentado na subseção 2.3.2.

2.1.3 Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) federais

As LDOs e as LOAs são leis ordinárias. Cada ente da Federação possui seu conjunto anual de LDOs e LOAs. De acordo com a Constituição Federal, compete às LDOs dispor, entre outros, sobre: a) metas e prioridades da administração pública federal e b) elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O conjunto LDO, que dispõe sobre regras para elaboração e execução do orçamento, e LOA, que contém o próprio orçamento anual, destina-se a separar os momentos de decisão macroeconômica e de alocação microeconômica e encontra amparo constitucional (art. 165). Nesse caso, a coordenação LDO-LOA é condição necessária para que o sistema alocativo funcione integrado com as metas fiscais e com a gestão da dívida pública.

A LRF incorporou novas atribuições à LDO, em especial disposições relativas ao planejamento e à transparência fiscal, as quais serão detalhadas na subseção 2.4.2.1. A LDO federal vem apresentando anualmente um capítulo com disposições relativas à Dívida Pública Federal.

2.2 Marcos conceituais sobre dívida pública

Os marcos conceituais sobre dívida pública encontram-se dispostos nas legislações integrantes do conjunto de “regulação orgânica” suprarreferido e podem ser divididos em três categorias: a) marcos sobre conceitos de estoque (dívida pública); b) marcos sobre conceitos de fluxos (operações de crédito); e c) marcos sobre atos potenciais geradores de dívidas (concessões de garantias).

2.2.1 Conceito legal de dívida pública

De acordo com o Decreto Federal nº 93.872, de 1986, que regulamenta a Lei Federal nº 4.320, de 1964, a dívida pública abrange: a) dívida flutuante e b) dívida fundada ou consolidada (art. 115). A própria Lei Federal nº 4.320/64, em conjunto com a LRF, apresenta os conceitos de dívida flutuante e dívida fundada.

Por essa lei, dívida flutuante é um conceito exaustivo, no qual os elementos componentes se encontram relacionados em seu próprio texto. Assim, a dívida flutuante pode ter duas origens principais:

Dívida flutuante (ou não consolidada)	
Obrigações oriundas da despesa orçamentária constante do Orçamento Anual	
Restos a pagar (em geral, fornecedores de obras e serviços públicos)	Serviços da dívida a pagar (juros, encargos e amortizações)
Obrigações oriundas de receitas não pertencentes ao setor público*	
Depósitos	Débito de tesouraria

*Também se enquadram como dívidas flutuantes as emissões de papel-moeda, as quais se submetem às disposições do Conselho Monetário Nacional, conforme normatização estabelecida pela Lei nº 4.595/64, que trata da regulação do sistema financeiro nacional.

Restos a pagar são obrigações financeiras primordialmente com fornecedores de obras e serviços públicos geradas a partir de despesas orçamentárias já realizadas, mas ainda não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Em sentido amplo, os restos a pagar incluem os serviços da dívida a pagar que também se relacionam a despesas orçamentárias já realizadas, mas ainda não pagas, associadas a juros, encargos e amortização do principal da dívida pública, conforme disposto no Decreto Federal nº 93.872/86 (art. 67).

Entende-se por “depósitos” as obrigações financeiras relacionadas a valores diversos recebidos pela administração pública (inclusive judiciais), bem como cauções em dinheiro que, em princípio, devem ser devolvidas a quem de direito, após a ocorrência ou não de algum fato superveniente.

Entende-se por “débitos de tesouraria” as obrigações financeiras relacionadas à contratação de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, denominadas ARO. Constituem operações de fluxo de caixa equivalentes aos empréstimos para capital de giro de empresas, conforme se pode verificar pelo texto da própria Lei nº 4.320/64 (art. 7º) e da LRF (art. 38). Estão submetidas a regras constitucionais e a limites legais advindos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe destacar que a LRF estabeleceu regras e limites para os itens “restos a pagar” e “débitos de tesouraria”, ambos integrantes da dívida flutuante, os quais serão comentados na subseção 2.4.

São dívidas fundadas (ou consolidadas) aqueles passivos cujo pagamento, amortização ou resgate dependem de dotação na Lei Orçamentária Anual. O conceito original advinha da Lei Federal nº 4.320/64, que dispunha que essa modalidade de dívida compreendia os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos (art. 98).

No entanto, no tocante à questão do prazo, a LRF passou a incluir nessa categoria também as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Sendo assim, o conceito de dívida pública consolidada ou fundada passou a ser bem mais abrangente, não apenas no tocante a seus elementos componentes, mas também ao prazo, que tanto pode ser curto quanto longo.

Dívida fundada ou consolidada (LRF, art. 29)
Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses.
Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

No tocante aos elementos componentes, o Decreto Federal nº 93.872/86 (art. 115) já tipificava que a dívida fundada pode ser:

- a) contratual: os valores originados de obrigações financeiras assumidas em virtude de contratos, tratados ou instrumentos congêneres;
- b) mobiliária: os valores originados de obrigações financeiras assumidas em virtude da emissão de títulos públicos.

Neste último caso, a própria LRF (art. 29) apresenta o conceito de dívida mobiliária como a dívida representada por títulos emitidos pela União (nesse caso incluindo o Banco Central), pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

A dívida fundada ou consolidada pode ser externa ou interna e, segundo a LRF, está sujeita a regras e limites, conforme definido pelo Senado Federal, os quais serão apresentados na subseção 2.4.

2.2.2 Conceito legal de operação de crédito

Com a promulgação da LRF, o conceito de operação de crédito tornou-se bem mais abrangente, incluindo os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (LRF, art. 29).

Ressalte-se que a expressão “outras operações assemelhadas” remete a uma estrutura conceitual exemplificativa de operações de crédito, já que outras operações, ainda que não expressamente ali tipificadas, mas que impliquem financiamento ao setor público, também podem ser consideradas como tal.

Isso também pode ser corroborado pela leitura do disposto na própria LRF (art. 29, § 1º), que dispõe: “[...] equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas” pelo ente da Federação.

A operação de crédito deve ser inserida no orçamento anual, conforme dispõe a Lei Federal nº 4.320/64, e deve ser transparecida em demonstrativos específicos, conforme dispõe a própria LRF. Tais atributos serão apresentados na subseção 2.4.2. Há, ainda, nessa lei regras e limites para contratação de operações de crédito, as quais serão apresentadas na subseção 2.4.1.

Operação de crédito de grande importância é aquela relacionada ao refinanciamento da dívida mobiliária, que consiste na emissão de títulos para pagamento do principal da dívida, acrescido da atualização monetária, a qual também está sujeita a regras e limites que serão apresentados na subseção 2.4.

2.2.3 Conceito legal de concessão de garantia

É oportuno registrar também que, a despeito de constituírem possíveis compromissos do setor público, as garantias concedidas ainda não são dívida líquida e certa. Pela LRF, concessão de garantia é compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada (art. 29). Também está sujeita a regras e limites que serão apresentados na subseção 2.4.

2.3 Marcos sobre as responsabilidades dos agentes públicos envolvidos

No tocante aos marcos regulatórios sobre as responsabilidades dos agentes envolvidos, destacam-se: a) os papéis do Parlamento, primordialmente emitindo normas; e b) do Executivo, primordialmente gerindo a dívida pública.

Nesta subseção será possível observar, em especial, que as atribuições e as responsabilidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em todos os níveis do governo no tocante a questões fiscais e, em especial, no tocante à dívida pública estão claramente definidos na Constituição Federal, o que atende às disposições sobre transparência fiscal emanadas pelo FMI (item 1.1.2), conforme avaliação realizada no Brasil por essa mesma instituição (IMF, 2001).

Além disso, deve ser observado que o estabelecimento de padrões de ética para servidores públicos, em particular os referentes aos gestores da Dívida Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, além de claros,

são públicos, conforme prescreve o FMI no MTF 2007 (item 4.2.1), tendo sido avaliados por este organismo (IMF, 2001).

Por fim, de acordo com o Banco Mundial,⁴ uma boa governança requer que a legislação pelo menos identifique as autoridades que podem contrair ou emitir novas dívidas, bem como o processo de gestão da dívida pública. O que se observa no caso brasileiro, com base nos parâmetros apresentados, é que o país adota as melhores práticas de gestão e governança apresentadas pelos organismos internacionais.

2.3.1 Papéis do Poder Legislativo no tocante à dívida pública

No tocante ao Parlamento, de acordo com a Constituição Federal (art. 52), compete privativamente ao Senado Federal brasileiro:

Competências do Senado Federal em matéria de dívida pública (Constituição Federal, art. 52)		
Dívida pública	Operações de créditos	Garantias
<p>Dívida consolidada</p> <p>O QUE: fixar, por proposta do presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada.</p> <p>PARA QUEM: União, estados, Distrito Federal e municípios.</p>	<p>Operações de créditos interna e externa</p> <p>O QUE: dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno.</p> <p>PARA QUEM: União, estados, Distrito Federal e municípios.</p>	<p>Concessão de garantias</p> <p>O QUE: dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia em operações de crédito externo e interno.</p> <p>PARA QUEM: União.</p>
<p>Dívida mobiliária</p> <p>O QUE: estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária.</p> <p>PARA QUEM: estados, Distrito Federal e municípios.</p>	<p>Operações de créditos externa</p> <p>O QUE: autorizar operações externas de natureza financeira</p> <p>PARA QUEM: União, estados, Distrito Federal e municípios.</p>	

O Senado Federal exerceu sua competência ao emitir as Resoluções nº 40 e nº 43, ambas de 2001, que dispõem, respectivamente, sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e sobre as operações de crédito internas e externas e concessão de garantias desses mesmos entes.

Observa-se, portanto, que as competências do Senado Federal no tocante ao tema dívida pública e operações de crédito se destinam, em geral, a todos os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios).

⁴ *Managing public debt: from diagnostics to reform implementation.*

Esses dispositivos são naturalmente replicados nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais (equivalentes a Constituições Municipais), permitindo que os Parlamentos dos entes subnacionais também possam dispor sobre tais matérias em seus níveis de governo.

No âmbito federal, no entanto, compete, ainda, ao Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 48) dispor sobre todas as matérias de competência da União, inclusive sobre operações de crédito, dívida pública e montante da dívida mobiliária federal e emissões de curso forçado.

Conforme será explicado na seção 3, o Tribunal de Contas da União⁵ integra o Poder Legislativo e tem por missão institucional atuar como órgão de controle externo da gestão pública (auditoria governamental externa), possuindo mandato constitucional para auditar as operações com dívida pública.

2.3.2 Papéis do Poder Executivo no tocante à dívida pública

No tocante ao Executivo, para o caso federal, a Lei Federal nº 10.683, de 2003, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios.⁶ Por essa lei, cabe ao Ministério da Fazenda (MF), no âmbito do Poder Executivo, a administração das dívidas públicas interna e externa da União. Além disso, a própria LRF atribui ao MF a verificação do cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação.

A Lei Federal nº 10.683/2003 foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.102, de 2007, que aprovou a estrutura interna do Ministério da Fazenda (MF), atribuindo à Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁷ a gestão operacional da dívida pública de responsabilidade direta ou indireta da União, inclusive a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional, e a atribuição de verificar os aspectos relacionados às operações de crédito.

Atualmente, a Portaria MF nº 183/2003 delega competência do ministro da Fazenda ao secretário do Tesouro Nacional para realização de operações com títulos públicos, e a Portaria STN nº 410/2003 define as regras relacionadas aos leilões de títulos públicos.

A STN/MF detém papel primordial na gestão da Dívida Pública Federal, tanto interna quanto externa, embora por muito tempo esse papel tenha sido dividido com o Banco Central. Em relação à dívida externa, até 2004 o Banco Central era o agente do Tesouro Nacional para operacionalização das emissões de bônus no exterior, função transferida ao Tesouro a partir de janeiro de 2005, quando este passou a centralizar todas as atribuições referentes à dívida externa federal. Em relação à dívida interna, desde a criação da STN, em 1986, esta recebeu a atribuição de emissão de títulos para fins de política fiscal, enquanto o Banco Central permaneceu com poderes para emissão de títulos com o objetivo de política monetária. Entretanto, a LRF, em seu art. 34, proibiu que o BC emitisse títulos próprios, devendo passar a utilizar os títulos do Tesouro

⁵ O Tribunal de Contas da União (TCU) é a Entidade de Fiscalização Superior (EFS), ou Supreme Audit Institution (SAI), brasileira.

⁶ Esta lei trata da organização administrativa do Poder Executivo Federal a partir do governo do presidente Lula da Silva. A despeito de ser uma lei de 2003, no entanto, outras leis anteriores já regulamentavam o papel do Ministério da Fazenda no tocante à gestão da dívida pública. Em cada governo, há uma lei dessa natureza que trata de disciplinar a forma de organização do Poder Executivo federal. No governo anterior, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, esse dispositivo estava regulamentado pela Lei Federal nº 9.649, de 1998.

⁷ Na verdade, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi criada pelo Decreto Federal nº 92.452, de 1986. A atribuição de gerir tanto a dívida pública mobiliária federal interna quanto a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional foi dada pelo Decreto Federal nº 1.745, de 1995, mantida sua redação nos decretos que o substituíram. Atualmente, o Decreto regulamentador das competências institucionais da STN é o de nº 6.764, de 10/02/2009.

em sua carteira para realização de suas atribuições. Tal lei também determinou a transferência do resultado semestral positivo do BC para o Tesouro, bem como sua cobertura, quando negativo, por meio da emissão de títulos para a carteira da autoridade monetária.

Como forma de assegurar *enforcement*, os administradores do Poder Executivo Federal, além das penalidades específicas aplicadas por descumprimentos de dispositivos da LRF, conforme destacado na subseção 2.1.2 e detalhado na subseção 2.4, também estão sujeitos ao Código de Ética Pública, instituído pela Lei Federal nº 8.027, de 1990, que prevê a punição por meio de advertência ou até mesmo demissão. Adicionalmente, aqueles administradores investidos de altos cargos – ministros ou secretários – estão sujeitos também aos dispositivos específicos do Código de Conduta da Alta Administração Federal, que prevê, conforme a gravidade da violação estipulada, advertência e censura ética.

A STN também emitiu um Código de Ética e de Padrões de Conduta Profissional dos Servidores dessa instituição (Portaria STN nº 27, de 2008⁸), que dispõe, entre outros temas, sobre as restrições quanto à aquisição e à alienação de participações acionárias, títulos ou outros produtos financeiros emitidos por empresas estatais federais ou ainda títulos da dívida pública mobiliária federal. A esse respeito, destacam-se as seguintes restrições a serem respeitadas pelo servidor: alienar ativos em prazo não inferior a 12 meses da data de sua aquisição, efetuar compras somente até o quinto dia útil de cada mês e efetuar somente uma compra por ativo por mês. A inobservância das restrições previstas no código pode conduzir a sanções legais diversas.

Além dessas penalidades, aqueles que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crimes contra a economia popular, a administração pública e o patrimônio público, e os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, por decisão dos Tribunais de Contas, serão considerados inelegíveis.⁹

Cabe destacar, por fim, que a própria Constituição estabeleceu a exigência de manutenção de órgão de controle interno no âmbito do próprio Poder Executivo (espécie de auditoria interna) com a finalidade de exercer, entre outras atribuições, o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e dos haveres da União, funcionando como mais um nível de *enforcement*. A Lei Federal nº 10.180, de 2001, atribuiu à Controladoria-Geral da União (CGU) essa função. O processo de auditoria governamental da dívida pública é tratado na seção 3 deste capítulo.

2.4 Regras para endividamento do setor público

No tocante aos marcos regulatórios sobre regras para endividamento do setor público, destacam-se aspectos relacionados: a) a regras materiais sobre condições, vedações, limites e penalidades; e b) a regras de planejamento e transparência de informações.

De acordo com o Banco Mundial,¹⁰ a existência de regras e limites para endividamento constitui uma boa prática de gestão. Adicionalmente, avaliação do FMI sobre as finanças do governo central (IMF, 2001) as

⁸ A rigor, o Código de Ética dos funcionários da Secretaria do Tesouro Nacional que trabalham nas áreas referentes à dívida pública e aos haveres mobiliários da União já existia anteriormente, conforme Portaria STN nº 44, de 20 de fevereiro de 2001. Tal portaria foi revogada pela Portaria STN nº 602, de 2005, a qual já se apresentava mais exigente no tocante aos padrões de conduta. O atual normativo (Portaria STN nº 27, de 2008) reforça tais exigências e amplia o alcance do código para todos os servidores da Secretaria.

⁹ Para cargos públicos providos mediante processo eleitoral (Lei Complementar nº 64, de 1990).

¹⁰ *Managing public debt: from diagnostics to reform implementation* (Capítulo 5).

considera detalhadas, abrangentes e prontamente disponíveis, conforme requerido pelo MTF 2007 da referida instituição, em seus itens 3.1 e 3.2.

2.4.1 Condições, vedações, limites e penalidades

As regras sobre condições, vedações, limites e penalidades podem ser didaticamente distribuídas entre regras para formação de estoques (dívida pública), contratação de operações de crédito (fluxo) e concessões de garantias.

2.4.1.1 Regras para formação de estoque: a dívida pública

Existem regras nas legislações orgânicas tanto para dívidas flutuantes (restos a pagar) quanto para dívidas fundadas ou consolidadas. Essas regras estão dispostas tanto na LRF quanto nas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 do Senado Federal.

No tocante à dívida flutuante, a LRF contém dispositivo que impede a chamada “herança fiscal”, que consistia na transferência de dívidas com fornecedores de obras, bens e serviços (denominados “restos a pagar”) entre mandatos eletivos. Pelos normativos atuais, o limite de dívida em restos a pagar é o da disponibilidade de caixa do Poder Executivo ou dos órgãos integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário de cada ente da Federação.

Limite para dívida flutuante (restos a pagar) Válido para União, estados, Distrito Federal e municípios (individualmente para seus Poderes).
Regra (LRF)
Vedação de contratação, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, de obrigação (despesa) que não possa ser cumprida integralmente dentro desse mandato ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.
Limite (LRF)
A contratação de restos a pagar está limitada à disponibilidade de caixa.
Verificação de cumprimento (LRF)
A verificação de atendimento do limite será realizada ao final do exercício financeiro do final do mandato.
Penalidades criminais (Lei nº 10.028/2000)
Crime: a) inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar (autorizar a inscrição em restos a pagar de despesa que exceda o limite legal) e b) não cancelamento de restos a pagar (deixar de promover o cancelamento de montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao valor legal).

A necessidade de controle e regulação dos restos a pagar é justificada em face do risco de conversão dessas dívidas em dívidas fundadas ou consolidadas, à semelhança do que ocorreu com dívidas de fornecedores de serviços com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que gerou a necessidade de emissão de títulos públicos por meio da Lei Federal nº 11.051, de 2004.

No caso da dívida fundada ou consolidada, a LRF determinou que, em noventa dias após sua publicação, o presidente da República submeteria ao Senado Federal proposta de limites globais para montante da dívida consolidada dos três entes da Federação e ao Congresso Nacional projeto de lei com limites para a dívida mobiliária federal.

Ambos foram encaminhados pelo presidente, mas, até a presente data, apenas as propostas ao Senado Federal se converteram em resoluções.¹¹ Conforme dispunha a LRF, as propostas de limites foram apresentadas em termos de dívida líquida e em percentual da receita corrente líquida (RCL)¹² e passaram a se constituir limites máximos para endividamento.

Limites para dívida fundada ou consolidada líquida (Resolução nº 40/2001 do Senado Federal)		
União	Estados/DF	Municípios
Não poderá exceder a 350% da RCL.	Ao final de 15 anos (2002-2017) não poderá exceder a 200% da RCL. ¹	Ao final de 15 anos (2002-2017) não poderá exceder a 120% da RCL.*

* A diferença entre o percentual em 2002 e o limite deverá ser reduzida à razão de 1/15 por ano. Caso o limite seja atingido antes do prazo previsto, este não mais poderá ser descumprido.

A verificação de cumprimento do limite, de acordo com a LRF e a própria Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, deve ser realizada ao final de cada quadrimestre, sendo facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por realizar essa apuração semestralmente.

Caso os entes da Federação não cumpram os limites estabelecidos, o ordenamento jurídico contempla um conjunto de mecanismos de *enforcement*, dentre os quais se destacam os seguintes:

¹¹ As supracitadas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 do Senado Federal.

¹² Entende-se por receita corrente líquida (RCL) o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos de valores de transferências de recursos obrigatoriamente destinadas a outros entes da Federação, por determinação constitucional ou legal, e a fundos de previdência de servidores públicos.

Mecanismos de *enforcement* de limites para a dívida fundada ou consolidada líquida

Válido para União, estados, Distrito Federal e municípios.

Regra de recondução ao limite

(LRF e Resolução nº 40/2001 do Senado Federal)

Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Penalidades

I – Penalidades fiscais (LRF e Resolução nº 40/2001)*

Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

- estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; e
- terá de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

Essas restrições aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do estado.

II – Penalidades criminais ou infrações administrativas (Lei Federal nº 10.028/2000)

– **Crime:** deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal.

– **Penalidade:** detenção de três meses a três anos (para prefeitos) e/ou perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até cinco anos por crime de responsabilidade (para prefeitos, governadores e presidente da República), não excluindo processo e julgamento por crime comum.

– **Infração:** não obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

– **Penalidade:** multa de 30% dos vencimentos anuais para o agente que lhe der causa, sendo a infração processada e julgada pelo Tribunal de Contas responsável pela fiscalização.

III – Penalidades políticas (Constituição Federal, arts. 34 e 35)

– **Intervenção federal**, no estado ou no Distrito Federal, para reorganizar as finanças, caso estes suspendam o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

– **Intervenção estadual**, no município que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

Controle social

LRF (art. 31, § 4º)

O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

* Essas penalidades também serão observadas em caso de descumprimento dos limites de dívida mobiliária.

A LRF apresenta ainda dispositivo de absorção de rupturas ao dispor que sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

2.4.1.2 Regras para o fluxo: as operações de crédito e o refinanciamento da dívida pública

Nas regras para operações de crédito é que estão as maiores disposições constitucionais e legais. A LRF dispõe sobre as condições necessárias para contratação de operações de crédito, destacando-se, dentre outras: a) existência de autorização na lei orçamentária; b) observância das disposições fixadas pelo Senado Federal nas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001; c) em caso de operação de crédito externa, autorização específica do Senado Federal; e d) atendimento do limite imposto pela regra de ouro.

A regra de ouro, conforme disposto na Constituição Federal, consiste na proibição de realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital no período.¹³ A LRF regulamenta o comando constitucional ao dispor que deve ser considerado, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas.

Adicionalmente, a LRF, em seu art. 30, inciso I, determina que o Senado Federal regulamente os limites para as operações de crédito¹⁴ da União, dos estados, do DF e dos municípios.

Limites para operações de crédito (Resoluções nº 43/2001 e nº 48/2007, do Senado Federal)	
União	Estados, Distrito Federal e municípios
I – Operações de crédito	
60% da RCL para contratações de operações de crédito ¹ por ano fiscal.	a) 16% da RCL para contratações de operações de crédito* por ano; b) 11,5% da RCL para serviço (juros, encargos e amortizações) por ano.
II – Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária	
Ainda não regulamentado.	O saldo devedor não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

* Exceto as operações de crédito realizadas para amortização da dívida pública que vence no exercício fiscal.

¹³ Ressalvadas aquelas autorizadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta e com finalidade precisa.

¹⁴ Destaca-se que o conceito de operações de crédito para acompanhamento do limite da regra de ouro não é equivalente ao utilizado para o novo limite criado pela LRF. Enquanto o primeiro se restringe às operações que geram receita financeira, a segunda adiciona a estas os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, a abertura de crédito, a emissão e o aceite de título, a aquisição financiada de bens, o recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços e o arrendamento mercantil, dentre outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (LRF, art. 29).

A verificação de cumprimento do limite deve ser realizada ao final de cada quadrimestre, sendo facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por realizar essa apuração semestralmente.

A operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá todas as exigências requeridas para operações de crédito. As AROs somente poderão ser realizadas a partir do décimo dia do início do exercício e deverão ser liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano. Adicionalmente, tais antecipações de receita estão proibidas enquanto existirem operações anteriores da mesma natureza não integralmente resgatadas, bem como no último ano de mandato do presidente, do governador ou do prefeito municipal (LRF, art. 38).

As operações de crédito, além de se submeterem aos limites especificados, estão também sujeitas às seguintes vedações:

Vedações em matéria de operação de crédito
Operações entre entes da Federação (LRF)
Regra: é vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro sob qualquer forma ¹ .
Operações entre instituições financeiras estatais e seus controladores (LRF)
Regra: é proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.*
Operações entre entes da Federação e o Banco Central do Brasil (Constituição Federal e LRF)
Regras constitucionais (Constituição, art. 164): <ul style="list-style-type: none">a) é vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira;b) o Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.
Regras legais (LRF, arts. 35 e 39): <ul style="list-style-type: none">a) é vedada a realização de operação de crédito entre Banco Central e União;b) é vedada a emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central;c) o Banco Central só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira;d) é vedado à União (por meio do Tesouro Nacional) adquirir títulos da Dívida Pública Federal existentes na carteira do Banco Central, salvo para reduzir a dívida mobiliária.
Operações com fornecedores (LRF)
Regra: é vedada a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito ou sem autorização orçamentária para pagamento <i>a posteriori</i> .

* É permitido, no entanto, a estados e municípios adquirirem títulos da dívida da União para aplicação de suas disponibilidades ou à instituição financeira estatal adquirir títulos da dívida pública para atender a investimento de seus clientes (LRF, arts. 35 e 36).

Caso os entes da Federação não cumpram as condições, os limites e as restrições estabelecidos, o ordenamento jurídico contempla um conjunto de mecanismos de *enforcement*, dentre os quais se destacam:

Penalidades em operações de crédito e refinanciamento da dívida pública Válido para União, estados, Distrito Federal e municípios.
I – Penalidades fiscais (LRF e Resolução nº 40/2001)
Em caso de descumprimento de limite, o ente que nele houver incorrido: a) estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; b) terá de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.
II – Penalidades criminais (Lei Federal nº 10.028/2000)
II.1 – Operações de crédito
– Crime: ordenar, autorizar ou contratar operação de crédito em desacordo com as disposições da LRF e das resoluções do Senado Federal. – Penalidade: reclusão de um a dois anos e/ou perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até cinco anos, por crime de responsabilidade (para prefeitos, governadores e presidente da República), não excluindo processo e julgamento por crime comum.
– Crime: ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou. – Penalidade: detenção de três meses a três anos (para prefeitos) e/ou perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até cinco anos, por crime de responsabilidade (para prefeitos, governadores e presidente da República), não excluindo processo e julgamento por crime comum.
– Crime: ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e custódia. – Penalidade: reclusão de um a quatro anos.
II.2 – Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária
– Crime: contratar ou resgatar operação de antecipação de receita orçamentária em desacordo com a lei. – Penalidade: detenção de três meses a três anos (para prefeitos) e/ou perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até cinco anos, por crime de responsabilidade (para prefeitos, governadores e presidente da República), não excluindo processo e julgamento por crime comum.

2.4.1.3 Regras para concessões de garantias

Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados os mesmos critérios estabelecidos para contratação de operações de crédito. A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente às suas obrigações com o garantidor e as entidades por este controladas.

De acordo com a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, para concessão de novas garantias há necessidade de observar o limite de 22% da RCL do ente da Federação para o saldo global das garantias concedidas, sendo consideradas nulas as garantias concedidas acima dos limites fixados (LRF, art. 40). Além disso, o ente da Federação cuja dívida não paga tiver sido honrada pela União ou por um estado em decorrência de garantia prestada em operação de crédito terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a liquidação da mencionada dívida.

Por fim, prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada gera a possibilidade de penalização, com detenção de três meses a um ano (Lei Federal nº 10.028, de 2000).

2.4.2 Regras sobre planejamento e transparência fiscal

A LRF denomina instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: a) os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e d) o Relatório de Gestão Fiscal.

A referida lei também busca maior transparência mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.

2.4.2.1 Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais

De acordo com a LRF, as LDOs devem dispor, entre outros, sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; e b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada quando as metas de resultado nominal ou primário estiverem comprometidas ou quando a dívida consolidada ultrapassar o limite legal.

Deve conter ainda três anexos: a) Anexo de Metas Fiscais; b) Anexo de Riscos Fiscais; e c) Anexo específico para a União sobre Políticas Monetária, Creditícia e Cambial.

Anexos integrantes das LDOs (LRF, art. 4º)
Anexo de Metas Fiscais
a) Contém metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
b) Contém avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.
c) Contém demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica.
Anexo de Riscos Fiscais
Contém avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.
Anexo Específico sobre Política Monetária
Contém os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis para o exercício subsequente.

A proposição de LDO sem Anexo de Metas Fiscais constitui infração administrativa passível de punição, conforme a Lei Federal nº 10.028/2000, com multa de até 30% dos vencimentos anuais do agente que der causa.

No tocante à LOA, a Lei Federal nº 4.320/64 já dispunha que a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei (art. 3º). Corroborando tal dispositivo, a LRF dispõe que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão terão de constar da lei orçamentária anual, e, no caso específico das operações de refinanciamento da dívida pública, estas devem constar de forma destacada na LOA (LRF, art. 5º).

Destaque-se ainda que, para calcular alguns limites, é necessário separar o serviço da dívida em juros e principal atualizado. Para tal, a LRF determina que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na LDO ou em legislação específica.

Além dessas disposições, o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da própria LRF, devendo conter, anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO. O PLOA conterá, ainda, reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A forma de utilização e o montante dessa reserva serão definidos com base na receita corrente líquida e estabelecidos na LDO.

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira segundo os critérios fixados pela LDO.

Por fim, a disseminação da legislação e dos documentos do orçamento federal é abrangente. Informações sobre os instrumentos do orçamento federal – PPA, LDO e LOA – estão disponíveis no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na internet. Tal requisito enquadra-se como boa prática de transparência fiscal, conforme definido pelo FMI no MTF 2007 (itens 2.1, 3.1 e 3.2) e já submetido à avaliação pela mesma instituição (IMF, 2001).

2.4.2.2 Audiências públicas

Conforme já comentado, a LRF busca maior transparência mediante a realização de audiências públicas. Trata-se de mais uma boa prática de transparência fiscal, conforme definido pelo FMI no MTF 2007 (item 4.3), que prescreve a necessidade de escrutínio público de informações fiscais. A seguir, detalharemos as principais audiências públicas previstas pela LRF.

Audiências públicas, segundo a LRF (art. 9º)	
Metas fiscais	Metas monetárias, creditícias e cambiais
PARA QUE	
Avaliação do cumprimento das metas fiscais.	Avaliação do cumprimento dos objetivos e das metas das políticas monetária, creditícia e cambial (evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços).
QUANDO	
Quadrimestralmente, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro (do ano seguinte).	Semestralmente, noventa dias após o encerramento de cada semestre.
QUEM	
Ministro da Fazenda ou secretário do Tesouro Nacional, na União.*	Presidente do Banco Central.
PARA QUEM	
Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, na União.*	Comissões Temáticas do Congresso Nacional.

* Ou equivalentes nos estados, no DF e nos municípios.

2.4.2.3 Contabilidade, prestações de contas e relatórios fiscais

A LRF assegura a transparência mediante a publicação das prestações de contas e dos relatórios fiscais. Em ambos os casos, a base dessa transparência é a escrituração contábil. Pela Lei Federal nº 4.320/64, as dívidas flutuantes e fundadas devem ser escrituradas, destacando-se, quanto à dívida fundada, que esta será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Adicionalmente, a LRF dispõe que, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas deve registrar as operações de crédito, as inscrições em restos a pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos com terceiros, de modo que sejam evidenciados o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor.

Essa escrituração, na medida do possível, deve seguir padrões válidos para todos os entes da Federação, permitindo a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação e sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Tais padrões serão emitidos pelo Conselho de Gestão Fiscal, instância colegiada concebida pela LRF, mas ainda não implementada. A esse respeito, conforme disposto no art. 50 da LRF, é permitido à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, assumir tal atribuição até a implantação do colegiado. Utilizando os poderes a ela conferidos pela LRF,

a STN aprovou, em março de 2009, a 1ª edição do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que deverá ser utilizado pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, de forma facultativa no exercício de 2010 e obrigatoriamente a partir de 2011.

Sobre o mesmo tema, por intermédio da Portaria MF nº 184, de 2008, o Ministério da Fazenda determinou à STN o desenvolvimento de ações no sentido de promover a convergência da contabilidade pública brasileira às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela International Federation of Accountants (IFAC) e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), respeitados os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente.

Já a Portaria Interministerial¹⁵ nº 263, de 2008, reinstalou o Grupo de Trabalho, criado pela Portaria Interministerial nº 90, de 27 de abril de 2007, para avaliação e implementação de nova metodologia de estatísticas de finanças públicas, sob o marco analítico do *Government Finance Statistics Manual-2001* (GT GFSM-2001).

A escrituração contábil provê o balanço patrimonial e os demais demonstrativos contábeis que compõem a prestação de contas do presidente da República, do governador e do prefeito municipal, dentre outras autoridades. A prestação de contas presidencial deve ser remetida ao Congresso Nacional em até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (dia 2 de abril de cada ano) e é encaminhada ao Tribunal de Contas da União para emissão de parecer prévio conclusivo sobre sua regularidade, retornando posteriormente ao Congresso para julgamento. Esta prática é replicada em todos os níveis governamentais. Nesse caso, trata-se de mais uma boa prática de transparência fiscal, conforme definido pelo FMI no MTF 2007 (itens 2.2.4 e 4.3.2).

Também com base na escrituração contábil, deverão ser emitidos dois relatórios de natureza fiscal: a) o relatório resumido da execução orçamentária; e b) o relatório de gestão fiscal.

Relatórios fiscais com informações sobre a gestão da dívida pública	
Relatório resumido da execução orçamentária (LRF, arts. 52 e 53)	Relatório de gestão fiscal (LRF, arts. 54 e 55)
COMPOSIÇÃO	
<p>É composto, dentre outros, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) demonstrativos de realização das receitas e das despesas, destacando-se, separadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida, os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária; b) demonstrativos dos resultados nominal e primário; c) demonstrativos dos restos a pagar; e d) demonstrativos de atendimento da regra de ouro. 	<p>É composto, dentre outros, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) demonstrativos de comparação da dívida consolidada ou mobiliária com seus limites; b) demonstrativos de comparação das concessões de garantias com seus limites; c) demonstrativos de comparação do montante de operações de crédito com seus limites; e d) demonstrativos de comparação da inscrição em restos a pagar com as disponibilidades de caixa.

¹⁵ Assinada pelos representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e do Banco Central.

PUBLICAÇÃO	
Bimestralmente.	Quadrimestralmente no final dos meses de maio, setembro e janeiro (do ano seguinte ao de referência*).
QUEM	
Ministro da Fazenda ou secretário do Tesouro Nacional, na União. ²	Presidente da República, ministro da Fazenda ou secretário do Tesouro Nacional na União e controlador-geral da União.**
PENALIDADES	
I – Fiscais: o descumprimento dos prazos previstos impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.***	
II – Criminais: não há.	II – Criminais: constitui infração administrativa deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal nos prazos e nas condições estabelecidos em lei, passível de multa de 30% dos vencimentos anuais.

* Sendo facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por realizar essa apuração semestralmente.

** Ou equivalentes nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

*** Exceto para a União.

Além desses instrumentos, sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão: a) encargos e condições de contratação e b) saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

De fato, foi o conjunto desses dispositivos que levou o FMI a considerar que o Brasil tem adquirido um alto grau de transparência fiscal, aliado a importantes avanços na administração de suas finanças públicas (IMF, 2001). No entanto, a mesma instituição considera que, como requisito de transparência fiscal, as finanças públicas devem ser submetidas a escrutínio por um órgão nacional de auditoria independente do Poder Executivo. É sobre o papel da auditoria governamental no sistema regulatório que trata a seção seguinte.

3 Auditoria governamental sobre dívida pública

A auditoria governamental é uma parte indispensável do sistema regulatório, estabelecida com o intuito, dentre outros, de detectar e revelar desvios de padrões e violações de normas, o que contribui de forma relevante para o *enforcement* dos marcos legais.

O estudo da auditoria governamental aplicada à dívida pública desta seção englobará a) aspectos conceituais sobre auditoria governamental; e b) descrição e análise das características das instituições que

realizam auditoria governamental no Brasil, com destaque para os aspectos associados à sua independência e objetividade e ao mandato para auditar dívida pública.

3.1 Aspectos conceituais sobre auditoria governamental

Auditoria é o processo, baseado em conjunto de procedimentos técnicos, de confrontação entre uma situação encontrada (condição) e um determinado critério aplicado, de forma independente, sobre uma relação que envolve a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida (relação de *accountability*).

A despeito de a maioria dos conceitos se aplicar ao setor privado, a auditoria governamental é distinta e tem sua abrangência diferente daquela empreendida na esfera privada. Três entidades emitem padrões de auditoria que se aplicam ao setor público: a) INTOSAI (*International Organizations of Supreme Audit Institutions*); b) IIA (*Institute of Internal Auditors, que emite International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*); e c) IFAC (*International Federation of Accountants, que emite a ISA – International Standards on Auditing*).

Os padrões gerais de auditoria descrevem as qualificações que os auditores e suas instituições devem possuir a fim de que possam desempenhar as tarefas de campo e de comunicação das conclusões do trabalho (relatório) de maneira competente e eficaz.

Entre os padrões mais comuns a todos os auditores e Entidades de Fiscalização Superior (EFS) governamentais estão que auditores e instituições devem ser independentes e competentes. A INTOSAI publicou e distribuiu o documento denominado *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, mais conhecido como Declaração de Lima. Segundo esse documento:

O conceito e o estabelecimento de uma estrutura de auditoria são inerentes à administração financeira pública, já que a própria administração de recursos públicos é fruto de um processo de confiança. Auditoria não é um fim em si mesma, mas é uma parte indispensável do sistema regulatório, estabelecida com o intuito de revelar, de maneira prévia, desvios dos padrões geralmente aceitos e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economia da administração financeira, de modo que ações corretivas em cada caso possam ser tomadas, devidas responsabilidades sejam apuradas, compensações sejam obtidas e que os passos para prevenção possam ser tomados, ou, ao menos, os rombos sejam dificultados.¹⁶

A mesma declaração apresenta as distinções entre serviços de auditoria interna e externa no âmbito do governo:

Serviços de auditoria interna são estabelecidos dentro das instituições e dos departamentos governamentais, enquanto serviços de auditoria externa não são parte da estrutura organizacional a ser auditada. Entidades de Fiscalização Superior são serviços de auditoria externa.

Serviços de auditoria interna são necessariamente subordinados ao chefe da estrutura organizacional sob a qual estão estabelecidos. No entanto, eles devem ser funcional e organizacionalmente o mais independentes possível da respectiva estrutura organizacional.

Como auditor externo, a Entidade de Fiscalização Superior tem a tarefa de examinar a efetividade da auditoria interna. Se a auditoria interna é presumivelmente efetiva, esforços devem ser feitos, sem prejuízo do direito da EFS de realizar uma auditoria completa para alcançar a mais apropriada divisão de tarefas e cooperação entre a EFS e a auditoria interna.¹⁷

¹⁶ Tradução livre do original, em inglês.

¹⁷ *Idem*.

A Declaração de Lima – complementada pela Declaração do México de 2007 – provê principalmente princípios para o relacionamento das instituições de auditoria com o Parlamento de cada país e com o próprio governo e seus administradores. Pela Declaração, no tocante ao relacionamento com o Parlamento, a independência e a autonomia das EFSs devem ser asseguradas na Constituição de cada país, mesmo quando ela atuar como agente do Congresso e executar auditorias por sua solicitação.

Já no tocante ao relacionamento com o governo e seus administradores, a Declaração prescreve que a EFS audita o governo, suas autoridades administrativas e as entidades vinculadas. O governo não é subordinado às EFSs. Isso significa que ele não pode eximir-se de responsabilidade pelos seus atos em razão dos achados das auditorias, a menos que redundem em determinações de caráter impositivo.

Já no tocante à auditoria interna, aquela realizada por um departamento dentro da própria organização diretamente subordinado ao dirigente máximo, o Institute of Internal Auditors (IIA), organização norte-americana responsável pela emissão de normas profissionais para a área, declara que:

Auditoria interna é uma estrutura independente para avaliação objetiva ou consultoria de atividades desenhada com o intuito de incrementar as operações organizacionais. Ajuda uma organização a alcançar seus objetivos por meio de uma maneira sistemática e de uma abordagem disciplinada de modo que se avalie e incremente a efetividade da gestão de risco, do controle e do processo de governança.¹⁸

A avaliação e o aprimoramento da efetividade da gestão do risco, dos controles e dos processos de governança constituem o arcabouço denominado controles internos, conforme definido pelo Committee of Sponsoring Organizations (COSO), entidade norte-americana sem fins lucrativos dedicada à melhoria dos relatórios financeiros. Segundo o COSO, controle interno é um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos de uma entidade nas seguintes categorias (de acordo com o COSO 1):

a) **objetivos de desempenho ou estratégia** (eficiência e efetividade operacional): esta categoria está relacionada com os objetivos básicos da entidade, inclusive com os objetivos e as metas de desempenho e rentabilidade, bem como da segurança e da qualidade dos ativos;

b) **objetivos de informação** (confiança nos registros contábeis/financeiros): todas as transações devem ser registradas, todos os registros devem refletir transações reais, consignadas pelos valores e pelos enquadramentos corretos;

c) **objetivos de conformidade/compliance** (conformidade) com leis e normativos aplicáveis à entidade e sua área de atuação.

No caso específico da auditoria governamental, o auditor atua de forma independente sobre uma relação de *accountability* entre um delegante (Congresso Nacional, presidente, ministro) e o gestor público. O primeiro delega responsabilidade para que o segundo proceda à gestão dos recursos governamentais em proveito da coletividade, assim como delega responsabilidade para que o auditor realize o acompanhamento dessa gestão e apresente os devidos relatórios, compondo assim um triângulo com um vértice para cada agente.

¹⁸ Idem.

Processo de *accountability* no setor público



Sendo assim, a observação de disfunções e desvios deveria favorecer a interação entre gestores e auditores para que os primeiros fossem alertados e auxiliados na identificação e, quando possível, na superação das causas, bem como estimulados a introduzir correções e aperfeiçoamentos voltados para a obtenção dos melhores resultados.

3.2 Instituições de auditoria governamental no Brasil

3.2.1 Características das instituições brasileiras

As Entidades de Fiscalização Superior (EFSs) têm origem historicamente em duas preocupações diferentes: a) preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos; e b) apreensão com a limitação do Poder Executivo (BUGARIN et al., 2003; VIEIRA, 2005).

No tocante ao primeiro aspecto, a motivação é interna da própria administração e faz com que a maioria dessas EFSs estejam alocadas no âmbito do Poder Executivo (auditorias ou controladorias). No que se refere à segunda, a motivação baseada na necessidade de limitar a administração é típica do Poder Legislativo, que evolui para a criação de instituições próprias especializadas (cortes ou tribunais) para desempenho da tarefa de fiscalização.

O modelo brasileiro de instituições de auditoria governamental contempla um conjunto considerável de organizações que atuam em âmbitos diferenciados no contexto do federalismo e complementares nas relações intragovernamentais em um mesmo ente da Federação. A rede de instituições que atuam na auditoria governamental inclui:

Instituições de auditoria governamental brasileiras			
	União	Estado/DF	Municípios
Órgãos de controle externo	Tribunal de Contas da União (TCU)	Tribunal de Contas do Estado, do Distrito Federal e Tribunal de Contas dos Municípios	Tribunal de Contas do Município*
Órgãos de controle interno	Controladoria-Geral da União (CGU) e órgãos setoriais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário	Órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado ou DF	Órgãos de controle interno do município

* Apenas nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Nos demais casos, a atribuição é desempenhada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Atendendo a requisito de transparência fiscal do FMI, item 4.2.5 do MTF 2007, as finanças e as atividades governamentais são internamente auditadas. A CGU é uma instituição que realiza auditoria governamental no âmbito do Poder Executivo Federal.

Em nível federal, destaca-se, ainda, que as entidades da administração indireta possuem unidades de auditoria interna, e as empresas públicas e as sociedades de economia mista possuem conselhos fiscais e são, em sua maioria, auditadas por empresas de auditoria independente.

Todas essas instâncias atuam sobre os sistemas de controles internos¹⁹ contábeis e administrativos das entidades governamentais e dos processos de gestão, visando a adicionar valor aos trabalhos finalísticos de cada um.

Ademais, o controle externo só pode ser eficaz se os tribunais forem independentes do órgão controlado e se estiverem fora do alcance de influências externas, bem como de interferências de um órgão eminentemente político. Daí a necessidade de assegurar sua neutralização política, sendo a independência real dos tribunais de contas encarada como grande desafio dos Estados modernos.

Assim, a independência dos tribunais de contas é caracterizada pela sua exclusiva sujeição à lei e não a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas por tribunais superiores (Tribunais de Contas de Língua Portuguesa, 2007).

Para o caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (arts. 70 a 73) expandiu e consolidou a autoridade do Tribunal de Contas da União (TCU), provendo-lhe maior independência e ampliando-lhe o escopo de atuação. Uma breve avaliação do TCU, como EFS brasileira, no tocante a alguns dos principais dispositivos da Declaração de Lima é apresentada no Anexo 1.

Essa avaliação demonstra que o TCU, como entidade superior de auditoria governamental brasileira associada à INTOSAI, é uma instituição forte, independente e com procedimentos bem definidos, estando em linha com as melhores práticas internacionais.

¹⁹ Não se deve confundir órgãos de controle interno e sistemas de controles internos, pois aqueles são as unidades administrativas incumbidas, dentre outras funções, da verificação da consistência e da qualidade dos sistemas de controles internos das entidades governamentais e dos processos de gestão da dívida pública.

3.2.2 Papéis das instituições em auditorias governamentais sobre a dívida pública

Conforme já comentado anteriormente, o TCU possui mandato constitucional (CF, art. 71) e legal (em sua Lei Federal nº 8.443, de 1992) para realizar auditorias na gestão da Dívida Pública Federal, com escopo abrangente, ampliado pela própria LRF.

Essas auditorias podem ser tanto de conformidade (que buscam comparações com normas e regulamentos) quanto operacionais (que visam a avaliar a eficiência e a eficácia, bem como o atingimento de metas pelos gestores de dívida pública). Essa competência é extensível a tribunais de contas de estados e municípios no tocante à gestão de dívidas públicas estaduais e municipais.

No tocante à frequência de atuação, o TCU, conforme comentado na subseção 2.4.2.3, deve emitir parecer prévio conclusivo sobre as prestações de contas presidenciais, no prazo de sessenta dias a partir do seu recebimento. Portanto, anualmente o TCU realiza auditoria sobre os demonstrativos contábeis que incluem informações sobre a gestão da dívida pública, emitindo opinião que é obrigatoriamente encaminhada ao Congresso Nacional.

Ademais dessa atribuição anual, nos últimos exercícios diversos outros trabalhos foram realizados, visando a prover avaliações sobre a gestão da dívida pública. Destacam-se os seguintes trabalhos de auditoria realizados entre 2003 e 2007.

Trabalhos relevantes realizados pelo TCU sobre a gestão da dívida pública	
2003	Auditoria de conformidade Avaliação da confiabilidade e da fidedignidade sobre a apuração do resultado fiscal acima da linha.
2005	Auditoria de conformidade Avaliação da confiabilidade e da fidedignidade sobre a apuração do resultado fiscal abaixo da linha.
2005	Auditoria de conformidade Avaliação da confiabilidade e da fidedignidade dos valores sobre passivos contingentes.
2005	Auditoria operacional Avaliação da gestão de haveres do Tesouro Nacional.
2005	Auditoria operacional Avaliação da gestão de dívida pública sob responsabilidade do Tesouro Nacional.
2005	Auditoria operacional Avaliação da transferência da gestão da dívida pública externa do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional.

2 0 0 6	Auditoria de conformidade Avaliação da confiabilidade dos valores publicados como estoque de dívida pública no relatório de gestão fiscal/LRF.
2 0 0 6	Auditoria de conformidade Avaliação da confiabilidade dos valores publicados como estoque de concessão de garantias e fluxos de operações de crédito no relatório de gestão fiscal/LRF.
2 0 0 7	Auditoria de conformidade Avaliação do risco de solvência de créditos da União perante os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo decorrentes de assunção de dívidas.

Adicionalmente aos seus mandatos constitucionais e legais, a LRF (art. 59) atribui também aos tribunais de contas e órgãos de controle interno de cada Poder a missão de fiscalizar o cumprimento das normas fiscais, com ênfase, dentre outros, no que se refere a: a) atingimento das metas fiscais e monetárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; b) limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; e c) providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites.

Ainda, de acordo com a LRF (art. 59), os tribunais de contas poderão emitir alerta para os Poderes quando constatarem, dentre outros, que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites. O próprio TCU, no exercício de 2006, chegou a emitir alerta preventivo quanto ao possível não alcance de meta estipulada para o resultado nominal.

Cabe, ainda, especificamente ao Tribunal de Contas da União acompanhar o cumprimento do disposto na LRF no que se refere à proibição de financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central.

Os tribunais de contas, no entanto, dado seu formato de corte, além de realizarem auditorias governamentais, também podem julgar gestores públicos e aplicar-lhes penalidades. Nesse contexto, a Lei Federal nº 10.028/2000 imputou a essas instituições a atribuição de processarem e julgarem infrações administrativas contra as leis de finanças públicas. Entre as infrações associadas à gestão da dívida pública, destacam-se:

- a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal nos prazos e nas condições estabelecidos em lei;
- b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha metas fiscais na forma da lei;
- c) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira nos casos e nas condições estabelecidos em lei.

Nesses casos, a infração é punida com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

4 Conclusão

O propósito deste capítulo foi descrever, em perspectiva geral, os marcos regulatórios sobre a dívida pública no Brasil e o processo de auditoria governamental brasileiro sobre o tema. Para tanto, foi dividido em quatro seções.

Além da Introdução, a seção 2 estudou os marcos regulatórios brasileiros, envolvendo análise de aspectos sobre a estrutura do sistema jurídico, apresentação de marcos conceituais sobre dívida pública nas legislações, descrição dos papéis dos agentes envolvidos e apresentação das principais regras sobre endividamento nas legislações.

Já a seção 3 estudou o processo de auditoria governamental aplicado à gestão da dívida pública e englobou aspectos conceituais sobre auditoria governamental e descrição e análise das características das instituições que realizam auditoria governamental no Brasil, com destaque para os aspectos associados à sua independência e objetividade e ao mandato para auditar dívida pública.

Foi possível constatar, com base nos pontos anteriormente abordados, que, tanto no tocante aos marcos regulatórios quanto ao processo de auditoria governamental, o país se encontra alinhado com as melhores práticas internacionais.

Referências

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

_____. Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974 (Base legal para emissões no exterior).

_____. Decreto-Lei nº 2.848, 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

_____. Decreto Federal nº 92.452, de 10 de março de 1986 (Criação da STN).

_____. Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

_____. Decreto Federal nº 1.745, de 13 de dezembro de 1995.

_____. Decreto Federal nº 6.102, de 30 de abril de 2007.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade).

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

_____. Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Responsabilidade dos Governadores).

_____. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

_____. Lei Federal nº 8.027, de 12 de abril de 1990 (Código de Ética Pública).

_____. Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU).

_____. Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais).

_____. Lei Federal nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2000 (Títulos do Tesouro Nacional).

_____. Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

_____. Lei Federal nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 183, de 2003.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 410, de 2003.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 602, de 5 de setembro de 2005 (Código de Ética dos Gestores da Dívida Pública).

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República (diversos anos).

_____. Resolução nº 40, de 2001 do Senado Federal.

_____. Resolução nº 43, de 2001 do Senado Federal.

BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). *Professional Practices Framework*. Disponível em: <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-practices/professional-practices-framework/definition-of-internal-auditing/>. Acesso em: 23/07/07.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Governance in the public sector: a governing body perspective. *International Public Sector Study – Study 13*, New York, aug. 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Brazil: Report of Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module. *IMF Country Report*, n. 01/217, dec. 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Disponível em: <http://intosai.org>. Acesso em: 23/07/2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Garantias da independência dos tribunais de contas*. Disponível em: <http://www.tribunaiscplp.gov.br/III%20AG%20Jul2004/Tema%20II%20-%20III%20AG/Tema%20II%20-%20Angola%20-%20A%20Independ%C3%Aancia%20dos%20Tribunais%20de%20Contas.doc>. Acesso em: 26/07/2007.

VIEIRA, Laércio M. Contribuições das EFS para a macrogestão da dívida pública: proposições para um modelo de auditoria integrada. *Revista do TCU*, ano 35, n. 103, jan./mar. 2005.

WORLD BANK. *Managing public debt: from diagnostics to reform implementation*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development, 2007.

Anexo 1

Avaliação do TCU perante a Declaração de Lima da INTOSAI (Aspectos destacados)	
I – Independência	
I.1 – Independência das EFSs	
INTOSAI	O grau de independência das EFSs deve estar regulado na Constituição, podendo os aspectos concretos serem regulados por meio de leis. As EFSs devem gozar de proteção legal suficiente, garantida por um tribunal supremo, contra qualquer ingerência em sua independência e nas suas competências.
TCU	Independência disposta na Constituição Federal, regulamentada pela Lei Federal nº 8.433, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), e protegida pelo Supremo Tribunal Federal.
I.2 – Independência dos membros e dos funcionários das EFSs	
INTOSAI	A Constituição deve garantir também a independência dos membros das EFSs.
TCU	A Constituição Federal garante independência aos membros do TCU, os quais possuem as mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.
INTOSAI	Os funcionários das EFSs devem ser absolutamente independentes, em sua carreira profissional, dos órgãos controlados e de suas influências.
TCU	A Constituição Federal garante ao TCU quadro próprio de pessoal.
I.3 – Independência financeira das EFSs	
INTOSAI	Os meios financeiros para cumprimento de suas funções devem estar à disposição das EFSs.
TCU	A Constituição Federal garante transferência de recursos ao TCU todo dia 20 de cada mês.
II – Relação com o Parlamento, o governo e a administração	
II.1 – Relação com o Parlamento	
INTOSAI	A Constituição deve regular as relações entre as EFSs e o Parlamento de acordo com as circunstâncias e as necessidades de cada país.
TCU	A Constituição Federal prevê a possibilidade de o TCU realizar auditorias por iniciativa do Congresso Nacional e de prestar informações por eles solicitadas. A lei orgânica regula essa possibilidade.
II.2 – Relação com o governo e a administração	
INTOSAI	A atividade de governo, das autoridades administrativas subordinadas e das demais instituições dependentes é objeto de controle por parte das EFSs, as quais não devem ter nenhuma subordinação ao próprio governo.
TCU	O TCU, como órgão de controle externo, está inserido na esfera do Poder Legislativo brasileiro.

II.3 – Relatórios ao Parlamento e à sociedade	
INTOSAI	As EFSs devem ter, segundo a Constituição, o direito e a obrigação de apresentar relatórios anualmente ao Parlamento ou ao órgão estatal correspondente sobre os resultados de suas atividades, bem como de publicá-lo.
TCU	De acordo com a Constituição Federal, o TCU deve encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, o qual também se encontra publicado em seu sítio na internet.
III – Competências de controle das EFSs	
III.1– Competências fundamentais	
INTOSAI	As competências fundamentais de controle das EFSs devem estar especificadas na Constituição, e os detalhes podem estar regulados por lei.
TCU	As competências fundamentais estão dispostas na Constituição Federal de 1988 e outras estão dispostas na Lei Federal nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU).
III.2– Não-exclusão de controle	
INTOSAI	Toda atividade estatal está submetida a controle das EFSs, independentemente de estar refletida ou não no orçamento geral. Uma exclusão de orçamento não deve se converter-se em uma exclusão de controle.
TCU	A Constituição Federal garante ao TCU exercício de controle sobre todos os recursos públicos. A Lei Orgânica do TCU dispõe sobre o controle exercido sobre recursos orçamentários e extraorçamentários.
IV – Faculdades das EFSs	
IV.1 – Competência de investigação	
INTOSAI	As EFSs devem ter acesso a todos os documentos relacionados às operações e ter direito de pedir aos órgãos controlados todos os relatórios que considerarem necessários.
TCU	A Constituição Federal garante ao TCU acesso a todas as informações, exceto aquelas protegidas por sigilo fiscal ou bancário. A Lei Orgânica do TCU regulamenta esse acesso.
IV.2 – Execução das recomendações/determinações das EFSs	
INTOSAI	Os órgãos controlados devem responder às verificações de controle das EFSs nos prazos, em geral, determinados por lei.
TCU	A Lei Orgânica do TCU estabelece prazos para atendimento das solicitações do TCU com possibilidade de multa ao responsável pelo não atendimento.

Anexo 2

Dispositivos legais sobre dívida pública (Itens selecionados)	
Dispositivo	Norma
I – Dívida Pública	
1 – Componentes	Lei Federal nº 4.320/64 (arts. 92 e 98), Decreto Federal nº 93.872/86 (art. 115)
1.1 – Dívida fluante	
1.1.1 – Conceito	Lei Federal nº 4.320/64 (art. 92) e Decreto Federal nº 93.872/86 (art. 115, § 1º)
1.1.2 – Componentes	Lei Federal nº 4.320/64 (art. 92), Decreto Federal nº 93.872/86 (arts. 115, § 1º)
1.1.2.1 – Restos a pagar	
1.1.2.1.1 – Conceito	Decreto Federal nº 93.872/86 (art. 67)
1.1.2.1.2 – Regras e limites	LRF (art. 42)
1.1.2.1.3 – Penalidades criminais	Lei nº 10.028/2000 (Decreto-Lei nº 2.848/40, arts. 359-B, 359-C e 359-F)
1.1.2.2. – Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária	(consultar subseção 1.4)
1.2 – Dívida fundada ou consolidada	
1.2.1 – Conceito	LRF (art. 29, I), Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 1º, § 1º, III)
1.2.2 – Componentes	Decreto Federal nº 93.872/86 (art. 115, § 2º) e, indiretamente, Lei Complementar nº 101/2000 (art. 29, I)
1.2.2.1 – Dívida mobiliária	
1.2.2.1.1 – Conceito	LRF (art. 29, II)
1.2.3 – Regras e limites	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 3º)
1.2.4 – Penalidades	
1.2.4.1 – Fiscais	LRF (art. 51, § 2º) e Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 5º)
1.2.4.2 – Criminais	Lei nº 10.028/2000 (Lei nº 1.079/50, art. 10 e Decreto-Lei nº 201/67, arts. 1º e 5º)
1.2.4.3 – Políticas	Constituição Federal (arts. 34 e 35)

1.2.5 – Controle social	LRF (art. 31, § 4º)
II – Operações de crédito	
1 – Conceito	LRF (art. 29, III), Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (art. 3º)
2 – Tipologia	
2.1 – Operação de crédito para refinanciamento da dívida mobiliária	
2.1.1 – Conceito	LRF (art. 29, V)
2.2 – Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária	Lei nº 4.320/64 (art. 7º)
2.2.1 – Regras e limites	LRF (art. 38) e Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (arts. 10 e 36)
3 – Critérios e condições para contratação	LRF (arts. 32 e 33), Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (arts. 6º a 20)
3.1 – Regra de ouro	Constituição Federal (art. 167, III)
4 – Limites	Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (arts. 6º e 7º)
5 – Vedações	
5.1 – Operações entre entes da Federação	LRF (art. 35)
5.2 – Operações entre entes da Federação e o Banco Central do Brasil	Constituição Federal (art. 164), LRF (arts. 34, 35 e 36) e Resolução nº 43 do Senado Federal (art. 5º)
5.3 – Operações com fornecedores	LRF (art. 37)
6 – Penalidades	
6.1 – Fiscais	LRF (art. 31)
6.2 – Criminais	Lei nº 10.028/2000 (Decreto-Lei nº 2848/40, arts. 359-A e 359-H; Lei nº 1.079/50, art. 10, e Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º)
III – Concessão de garantias	
1 – Conceito	LRF (art. 29, IV)
2 – Regras e limites	LRF (art. 38) e Resolução nº 43 do Senado Federal (art. 7º, § 2º, arts. 9º e 10)
3 – Penalidade	
3.1 – Criminal	Lei nº 10.028/2000 (Decreto-Lei nº 2848/40, art. 359-E)
IV – Planejamento e transparência fiscal	
1 – Instrumentos de planejamento	
1.1 – Lei de Diretrizes Orçamentárias	Constituição Federal (art. 165)
1.1.1 – Anexo de metas fiscais	LRF (art. 4º)

1.1.1.1 – Penalidade por não publicação	Lei nº 10.028/2000 (Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º, II)
1.1.2 – Anexo de riscos fiscais	LRF (art. 4º)
1.1.3 – Anexo específico sobre política monetária	LRF (art. 4º)
1.2 – Lei Orçamentária Anual	Constituição Federal (art. 165)
1.2.1 – Inclusão das operações de crédito no orçamento	Lei nº 4.320/64 (art. 3º) e LRF (art. 5º)
2 – Instrumentos de transparência fiscal	LRF (art. 48)
2.10 – Audiências públicas	LRF (art. 9º)
2.2 – Contabilidade, prestações de contas e relatórios fiscais	Lei nº 4.320/64, LRF (arts. 49 e 50)
2.3 – Relatórios fiscais	LRF (arts. 52, 53, 54 e 55)
2.3.1 – Penalidades	
2.3.1.1 – Fiscais	2.3.1.1 – Fiscais LRF (art. 51, § 2º)
2.3.1.2 – Criminais	Lei nº 10.028/2000 (Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º, I)
V – Agentes governamentais envolvidos com dívida pública	
1 – Poder Legislativo	
1.1 – Competências	
1.1.1 – Congresso Nacional	Constituição Federal (art. 48)
1.1.2 – Senado Federal	Constituição Federal (art. 52)
2 – Poder Executivo	
2.1 – Competências	Lei Federal nº 10.683/2003
2.1.1 – Ministério da Fazenda	Decreto Federal nº 6.102/2007
2.1.1.1 – Delegação do Ministério da Fazenda	Portaria do Ministério da Fazenda nº 183/2003
2.1.2 – Banco Central	LRF (art. 34)
2.1.3 – Controladoria-Geral da União	Lei Federal nº 10.683/2003
2.2 – Penalidades	
2.2.1 – Criminais	(consultar 1.1.2.1.3, 1.2.4.2 da parte I, 6.2 da parte II, 3.1 da parte III e 2.3.1.2 da parte IV)
2.2.2 – Éticas	Lei Federal nº 8.027, de 1990 (Código de Ética Pública), Código de Conduta da Alta Administração Federal e Código de Ética e Padrões de Conduta Profissional da STN (Portaria STN nº 602, de 2005)
2.2.3 – Inelegibilidade	Lei Complementar nº 64/90

VI – Auditoria da dívida pública	
1 – Órgãos de controle externo (auditoria externa)	
1.1 – Competências e mandato	Constituição Federal (art. 71) e Lei Federal nº 8.443/92.
1.1.1 – Fiscalização da gestão fiscal	LRF (art. 59)
1.1.2 – Emissão de alertas em temas de dívida pública	LRF (art. 59, § 2º)
1.1.3 – Aplicação de penalidades	Lei nº 10.028/2000 (Decreto-Lei nº 201/67, art. 5º)
2 – Órgãos de controle externo (auditoria interna)	
2.1 – Competências e mandato	Constituição Federal (art. 74) e Lei Federal nº 10.180/2001