

JULIANA FRANCISCONI CARDOSO

**PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE DO TRIBUNAL DE
CONTAS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Maury Raupp

**Florianópolis
2020**

Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do ESAG/UEDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cardoso, Juliana Francisconi
Proposta de aperfeiçoamento do Controle do Tribunal de Contas
sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina / Juliana
Francisconi Cardoso. -- 2020.
104 p.

Orientador: Fabiano Maury Raupp
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração,
Florianópolis, 2020.

1. Controle externo. 2. Dívida pública estadual. 3. Tribunal de
Contas. 4. Aperfeiçoamento. I. Raupp, Fabiano Maury. II.
Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da
Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de
Pós-Graduação Profissional em Administração. III. Título.

JULIANA FRANCISCONI CARDOSO

**PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE DO TRIBUNAL DE
CONTAS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Banca Examinadora

Orientador:

Dr. Fabiano Maury Raupp
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Dra. Micheline Gaia Hoffmann
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dra. Fabrícia Silva da Rosa
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 31 de janeiro de 2020

“Um Estado sem dívida ou faz muito pouco pelo seu futuro, ou exige demais do seu presente”.

Lorenz Von Stein

“Afinal, de que prestação de contas se ocupam os tribunais de contas – *rendering of accounts* ou *accountability*?”

Paulo Nogueira da Costa

RESUMO

A dívida pública constitui instrumento que se amolda na atividade financeira do Estado e quando bem utilizada serve à consecução de objetivos em prol do seu desenvolvimento econômico e social. Para isso, porém, precisa estar sempre bem controlada. O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo geral de propor ações visando ao aperfeiçoamento do controle que o TCE/SC exerce sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina. De paradigma interpretativista e de abordagem qualitativa, a pesquisa é predominantemente exploratória porque parte de fontes escritas, bibliográficas e documentais, com o fim de ampliar o conhecimento sobre o tema da dívida pública e do controle externo sobre ela, e descritiva, porque apresenta um recorte da realidade – a dívida pública do Estado de Santa Catarina e o controle do TCE/SC sobre ela, com a finalidade de descrevê-los. Para o atingimento dos objetivos específicos, o trabalho dependeu do cumprimento de etapas que envolveram notadamente a realização de pesquisa documental, que foi complementada por pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas e aplicação de questionário. Os resultados das análises que foram realizadas corroboraram a impressão inicial de que o controle que atualmente é feito pelo TCE/SC sobre a dívida pública do Estado não destoa do que é comumente realizado na maior parte dos TC brasileiros, ou seja, é posterior aos fatos, concentra-se na emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual e na verificação dos limites exigidos pela legislação. A função fiscalizadora que se dá com a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos tem sido pouco utilizada, mesmo considerando o advento da LRF. Sob outro enfoque, foi também possível perceber que a atuação que o TCE/SC exerce sobre a dívida pública, em sua maior parte, não se aprofunda no exame do tema nem se distancia do controle formal e de legalidade. Além disso, pode-se constatar que o exame ocorre em momento posterior aos fatos tendo por base, fundamentalmente, os registros constantes dos balanços contábeis e demais informações que compõem as prestações de contas. Como resultado da pesquisa chegou-se à conclusão de que, para ser aperfeiçoado, o momento, o instrumento, o foco, a frequência e a profundidade das fiscalizações sobre a dívida pública devem ser ampliados, de modo a que as ações do TCE/SC possam alcançar e combater as externalidades que forem detectadas, segundo um controle efetivo que pode ser de regularidade e quantitativo em alguns momentos, mas que seja majoritariamente qualitativo, menos formal, mais operacional, voltado ao exame da economicidade, eficiência e eficácia dos atos de contratação e de gestão da dívida pública. Dessa forma, foram apresentadas propostas voltadas à modificação do patamar de análise dos pareceres prévios sobre as contas de governo e aperfeiçoamento do monitoramento das ressalvas, recomendações e determinações; construção de capacidade para a realização de auditorias financeiras e operacionais voltadas ao controle da dívida pública; e, expedição de recomendação ao Estado, como medida de governança pública, voltada à instituição de um banco de projetos.

Palavras-chave: Controle externo. Dívida pública estadual. Tribunal de Contas. Aperfeiçoamento.

ABSTRACT

Public debt is an instrument that shapes the financial activity of the State and when used well, it serves to achieve objectives in favor of its economic and social development. For this, however, it must always be well controlled. This work was developed with the general objective of proposing actions aimed at improving the control that the TCE/SC exercises over the public debt of the State of Santa Catarina. With an interpretive paradigm and a qualitative approach, the research is predominantly exploratory because it starts from written, bibliographic and documentary sources, in order to expand knowledge on the theme of public debt and external control over it, and descriptive, because it presents a cut reality - the public debt of the State of Santa Catarina and the control of the TCE/SC over it, with the purpose of describing them. To achieve the specific objectives, the work depended on the fulfillment of stages that involved notably the accomplishment of documentary research, which was complemented by bibliographic research, interviews and the application of a questionnaire. The results of the analyzes that were carried out corroborated the initial impression that the control that is currently made by the TCE/SC over the State's public debt does not clash with what is commonly performed in most Brazilian TCs, that is, it is after the facts, focuses on issuing the prior opinion on the accounts of the head of the state Executive Branch and verifying the limits required by law. The inspection function that occurs with audits, inspections, surveys and monitoring has been little used, even considering the advent of the LRF. From another point of view, it was also possible to see that the role that the TCE/SC has on public debt, for the most part, does not deepen in examining the topic nor does it distance itself from formal and legal control. In addition, it can be seen that the examination takes place after the facts based, fundamentally, on the records contained in the balance sheets and other information that make up the rendering of accounts. In order to be perfected, the timing, the instrument, the focus, the frequency and the depth of inspections on public debt must be expanded, so that the actions of the TCE/SC can reach and combat the externalities that are detected, according to an effective control that can be regular and quantitative at times, but that is mostly qualitative, less formal, more operational, aimed at examining the economy, efficiency and effectiveness of public debt contracting and management acts. Thus, proposals were presented aimed at changing the level of analysis of previous opinions on government accounts and improving the monitoring of reservations, recommendations and determinations; building capacity to carry out financial and operational audits aimed at controlling public debt; and, issuing a recommendation to the State, as a public governance measure, aimed at the institution of a project bank.

Keywords: External control. Public debt. Audit Office. Improvement.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Limites para a dívida fundada	40
Quadro 2 – Limites para as operações de crédito	40
Quadro 3 – Pesquisa em base de dados	65
Quadro 4 – Etapas da pesquisa	66
Quadro 5 – Modelo de análise	68
Quadro 6 – Análise complementar na função consultiva	86
Quadro 7 – Ressalvas e recomendações	87
Quadro 8 – Determinações	89
Quadro 9 – Processos autuados 2001-2018	90
Quadro 10 - Síntese das principais ações de aperfeiçoamento propostas	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estoque da dívida – empréstimos de curto e longo prazo	71
Tabela 2 – Estoque da dívida por empréstimo – Internos e Externos	73
Tabela 3 – Estoque da dívida por credor	74
Tabela 4 – Estoque da dívida – participação % por indexador	76
Tabela 5 – Serviço da dívida – participação % na RCL do Estado	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Estoque da dívida por credor	72
Gráfico 2 – Estoque da dívida – empréstimos de curto e longo prazo	74
Gráfico 3 – Estoque da dívida - empréstimos internos e externos	76
Gráfico 4 – Estoque da dívida – participação % por indexador	77
Gráfico 5 – Serviço da dívida – participação % na RCL do Estado	79
Gráfico 6 – Relação DCL/RCL	80
Gráfico 7 – Relação Operações de crédito/RCL	81
Gráfico 8 – Relação Serviço da Dívida/RCL	82
Gráfico 9 – Relação Saldo global de garantias e contragarantias concedidas/RCL	83
Gráfico 10 – Relação receita operações de crédito/despesas de capital - “regra de ouro”	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
Alesc – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
ARO – Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento
Capag – Capacidade de Pagamento
CAF – Cooperação Andina de Fomento
CDI – Certificado de Depósito Interbancário
CE – Constituição Estadual
CGU – Controladoria Geral da União
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
DCL – Dívida Consolidada Líquida
EFS – Entidade de Fiscalização Superior
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor amplo
Ipesec – Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina
Iprev – Instituto de Previdência
Intosai – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal
PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
MIP – Manual para Instrução de Pleitos do Tesouro Nacional
PPA – Plano Plurianual
PIB – Produto Interno Bruto
PVL – Pedido de Verificação de Limites e Condições
RGF – Relatório de Gestão Fiscal
RQD – Relatório Quadrimestral de Captação de Recursos e Dívida Pública do Estado de Santa Catarina - 1º quadrimestre de 2019
RCL – Receita Corrente Líquida
RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RSF – Resolução do Senado Federal
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda
SIE – Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
TC – Tribunal de Contas
TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU – Tribunal de Contas da União
TR – Taxa Referencial

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	21
1.1	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	21
1.2	OBJETIVOS	25
1.2.1	Objetivo geral	25
1.2.2	Objetivos específicos	26
1.3	JUSTIFICATIVA	26
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	28
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1	DÍVIDA PÚBLICA	30
2.1.1	Definição orientadora	30
2.1.2	Dívida pública e expressões correlatas	31
2.1.3	Classificações da dívida pública	33
2.1.4	Marco regulatório da dívida pública	37
2.1.5	Dívida pública na atividade financeira do Estado	41
2.2	CONTROLE DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ENTES SUBNACIONAIS	45
2.2.1	Métodos de controle da dívida pública	45
2.2.2	Controle da dívida pública no Brasil	48
2.2.3	Controle da dívida pública pelos Tribunais de Contas	54
2.2.3.1	Controle da dívida pública em contas de governo	59
2.2.3.2	Controle da dívida pública em fiscalizações específicas	60
2.2.3.3	Controle da dívida pública no acompanhamento da gestão fiscal	62
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	64
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	64
3.2	LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO	64
3.3	MODELO DE ANÁLISE	66
3.4	INSTRUMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS	68
4	CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA	71
4.1	DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA	71
4.1.1	Origens, composição, montante e comprometimento da Receita Corrente Líquida	71
4.1.2	Observância do marco regulatório	79

4.2	CONTROLE DO TCE/SC SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	85
4.2.1	Função consultiva	85
4.2.2	Função fiscalizadora – fiscalizações específicas	90
4.2.3	Função fiscalizadora – acompanhamento da gestão fiscal	91
4.3	NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE DO TCE/SC SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO	93
5	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	96
5.1	FUNÇÃO CONSULTIVA.....	96
5.2	FUNÇÃO FISCALIZADORA	97
6.	CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	100
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista	112
	APÊNDICE B – Questionário	113

1. INTRODUÇÃO

Inicia-se o presente trabalho com a descrição da situação problema da pesquisa, seguida da apresentação do objetivo geral e dos seus objetivos específicos. Na sequência, expõe-se a justificativa que dá razão a sua realização, bem como, ao final, explicita-se a forma por meio da qual o trabalho está organizado.

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Constitui um debate frequente e que chama a atenção da sociedade brasileira o peso da dívida pública sobre o orçamento dos governos. Ainda nos últimos anos da década de 1980, por ocasião da assembleia nacional constituinte, oportunidade em que se discutiram os principais problemas do país, foram travadas discussões sobre a dívida pública federal e chegou-se ao ponto da inclusão, no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de comando que determinava a realização de exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores da dívida externa brasileira (art. 26 do ADCT). Ainda que o referido exame nunca tenha sido realizado, o que é alvo de questionamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), retira-se desse fato, já àquela época, preocupação com a dimensão e o impacto da dívida pública sobre o orçamento do governo federal. Corrobora essa afirmação o quanto se extrai dos registros históricos dos debates que permearam a votação do referido dispositivo constitucional, no sentido de que a sua inclusão representava exigência da sociedade, que à época identificava a dívida pública externa como causadora dos problemas econômicos e sociais do país (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

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

A história da dívida pública brasileira é conturbada e possui uma imagem negativa por ser comumente associada ao pagamento de altas taxas de juros e ao comprometimento da receita fiscal e do Produto Interno Bruto (PIB) (PORTUGAL, 2009). É de se ressaltar, no entanto, que

ela constitui importante instrumento para o exercício da atividade financeira do Estado e que não raras vezes precisa e deve ser demandada para a adequada realização do orçamento. Tal se dá, por exemplo, com a realização de investimentos ou despesas de capital que podem gerar recursos, utilidades e benefícios para as gerações futuras, oportunidade em que a dívida propicia a distribuição adequada no tempo dos encargos relativos a tais gastos e faz com que concorram para a despesa pública todos aqueles que dela irão se beneficiar (ANDRADE, 2012).

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

No contexto particular do Estado de Santa Catarina, registros históricos dão conta de que a primeira vez que o Estado lançou mão da dívida pública na sua atividade financeira foi em 1922, quando tomou empréstimo no valor equivalente a dois orçamentos anuais para a construção da Ponte Hercílio Luz. Atualmente, a maior parte da dívida do Estado é com a União e decorre de renegociações que aconteceram principalmente em 1990, 1992 e 1998, em face de dívidas que tiveram origem no final da década de 1970 e nas décadas de 1980 e 1990 (Relatório Quadrimestral de Captação de Recursos e Dívida Pública do Estado de Santa Catarina – 1º quadrimestre de 2019). Sobre o peso da dívida pública no orçamento do governo de Santa Catarina, de acordo com os números examinados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), referentes à prestação de contas de 2018, a dívida que foi contraída nas últimas décadas apresentou um significativo impacto nas despesas do orçamento e apresenta tendência de agravamento quando projetado o fluxo de caixa para os orçamentos dos anos seguintes: “em relação ao exercício de 2018, as referidas despesas importaram em 22,12% das receitas arrecadadas (R\$ 25,756 bilhões), e equivaleu a R\$ 5,697 bilhões), um crescimento de 2,3% da receita arrecadada”. Para 2022, a título de comparação, a projeção é de que o mesmo percentual

deva alcançar 23,15%, correspondente a R\$ 7,533 bilhões das receitas previstas (PROCESSO PCG 19/00311744). Ainda de acordo com o relatório do TCE/SC, no cenário projetado, o Estado possivelmente perderá a capacidade de disponibilizar recursos para a realização de investimentos e a execução de políticas públicas nas suas áreas essenciais, tais como educação, saúde, segurança, infraestrutura e demais demandas sociais.

Como se percebe, assim como acontece com a dívida pública federal, a dívida contraída pelos Estados também percorre uma história conturbada, em que pese o ambiente amplamente regulado e controlado em que se inserem (VIEIRA, 2009). No tocante, especialmente, ao expressivo comprometimento do orçamento do Estado de Santa Catarina, conforme evidenciado, o que se percebe é que dentre os temas de interesse para verificação da sustentabilidade das contas públicas estaduais, a gestão da dívida se destaca, devendo, por essa razão, ser objeto de atenção e controle frequentes. Aliás, não são apenas as estimativas orçamentárias que justificam a preocupação com o controle da gestão da dívida do Estado, mas também os seus efeitos prospectivos colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições de controle e fiscalização financeira e orçamentária da administração pública. É dizer, o controle da gestão da dívida pública é também essencial para evitar que a irresponsabilidade de uma geração se torne um peso excessivo para as gerações seguintes (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Para o caso da fiscalização que é exercida pelo TCE/SC sobre a gestão da dívida pública do Estado, segundo se denota dos trabalhos produzidos pela instituição, modo geral, constata-se que se têm voltado, ao longo dos anos, ao momento da apreciação das contas anuais de governo, quando o Tribunal realiza uma avaliação global das contas prestadas, oferecendo ao Parlamento parecer prévio com manifestação técnica para ser levada em consideração por ocasião do seu julgamento político. Com os demais Tribunais de Contas (TC) a situação não parece ser diferente. Camargo e Rangel (2017), após a realização de levantamento, afirmam que ao examinarem os sítios eletrônicos de diversos TC verificaram que o controle efetuado com relação ao tema “dívida pública”, regra geral, fica limitado ao momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual. Segundo anotam, o que se verifica é que os TC têm tido uma participação muito tímida na fiscalização da dívida pública, onde a maioria cinge-se a verificar os limites exigidos pela legislação no momento da emissão do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado.

Camargo e Rangel (2017) também demonstram desconforto com o foco da análise sobre a dívida pública empreendida pelos TC e defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência

dos gastos, essa análise seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos, uma vez que o endividamento gera benefícios presentes, mas com ônus futuros. Moutinho e Lochagin (2017), no mesmo sentido, ao tratarem sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a dívida federal, reportam que aquela Corte de Contas deve reservar maior espaço em seu planejamento para a execução de fiscalizações com objeto relacionado à dívida pública, colocando-a no mesmo patamar das fiscalizações realizadas para o controle de obras e despesas com serviços especiais, como saúde e educação, por exemplo. Quando emitem parecer prévio sobre as contas anuais de governo, os TC tratam de temas variados e deve-se ter em mente que por serem tratados de forma global, sob a forma de macroavaliação das diversas áreas de governo, não é esse o local para a análise profunda e vertical de qualquer dos temas, nem mesmo a dívida pública. É através da função fiscalizadora, mediante a realização de auditorias e inspeções, que os TC podem contribuir para o seu adequado e responsável gerenciamento, na medida em que esses instrumentos é que possibilitam o exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da gestão da dívida pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Quanto ao foco das ações de controle dos TC, Costa (2016) explica que dentre as competências estabelecidas pela Constituição Federal (CRFB) há espaço para o foco na conformidade dos atos, restrito ao aspecto legal, sua forma e adequação ao balizamento estabelecido na lei, mas também se pode perscrutar o desempenho e o resultado, atentar para a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão na busca da realização das políticas públicas. Também com relação ao foco das ações de controle dos TC, Rocha (2013) cita pesquisas que apontam para o anseio de que os TC concentrem sua atuação na avaliação do alcance das políticas para além do controle meramente formal, assegura que as principais críticas à atuação dos TC se dirigem ao mérito de suas decisões e conclui expondo a percepção, que não é sua, de que, em sua maioria, os TC não se aproximam da substância da *accountability*, já que as informações por eles produzidas não atendem aos anseios e necessidades da sociedade, “restringindo-se à verificação da conformidade da ação dos agentes públicos, sem expandir seus horizontes para além dessa visão limitada” (ROCHA, 2013, p. 906).

Os TC comumente realizam auditorias de regularidade e conformidade, fator esse que é determinante para a sua falta de efetividade, por trazer características de um modelo burocrático suplantado (MELO, 2008). Somente com uma postura mais propositiva o controle externo poderá exercer o seu potencial de boas práticas na gestão pública, corrigindo irregularidades e contribuindo para a consolidação da *accountability* (CUNHA, 2016). No mesmo sentido, Ferreira Júnior (2015) critica a cultura do controle autorreferente, voltado para os seus próprios

processos e para as suas próprias necessidades e perspectivas, e sugere, a partir da superação da concepção formalista do controle administrativo-financeiro, o estabelecimento de paradigma condizente com a boa governança, ao dispor que o bom controle público é a antítese do controle ineficiente e ineficaz, sendo aquele que se preocupa com a legalidade, mas também com a legitimidade, a economicidade e a concretude dos princípios constitucionais; que é retrospectivo e prospectivo; reativo e proativo; vigoroso mas não excessivo; repressor de más condutas e promotor de boas; que alcança os comportamentos omissivos e comissivos, salutar e dialógico; inteligente e racional; contextual e global; imparcial, proporcional, substancial e profundo; que considera a materialidade e a seletividade em suas análises; eficiente, eficaz e efetivo; que não se preocupa com formalismos desnecessários, mas não despreza os meios; e que enfrenta o demérito das escolhas por meio da sindicabilidade profunda da discricionariedade administrativa.

Sendo esse o cenário, tendo ainda por premissa que a limitação da dívida pública constitui a viga mestra da gestão fiscal responsável (CONTI, 2003), uma vez que, quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), destacou-se como razão fundamental a necessidade de se instituírem processos estruturais de controle da dívida pública (OLIVEIRA, 2010), a percepção é a de que, em face da materialidade e dos efeitos prospectivos, a fiscalização da dívida pública do Estado de Santa Catarina deve ser aperfeiçoada. Outrossim, considerando que a dimensão da dívida é qualificada pela característica da intergeracionalidade, e que a irresponsabilidade de uma geração pode ser tornar um peso excessivo para as gerações seguintes (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017), o controle da dívida pública deve ser aprofundado e intensificado. Diante disso, o trabalho apresenta o seguinte problema de pesquisa, entendido sob o prisma de oportunidade de melhoria: possibilidade de aperfeiçoamento do controle do TCE/SC sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa consiste em propor ações que visem ao aperfeiçoamento do controle do TCE/SC sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina.

1.2.2 Objetivos específicos

São objetivos específicos da presente pesquisa os seguintes:

- Examinar o papel dos TC no controle da dívida pública;
- Caracterizar a dívida pública do Estado de Santa Catarina;
- Descrever o controle que o TCE/SC exerce sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina;
- Identificar ações para o aperfeiçoamento do controle do TCE/SC sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina.

1.3 JUSTIFICATIVA

Por intermédio do Acórdão 1705/2018 – Plenário, TCU, o voto proferido pelo Revisor, Ministro Substituto Weder de Oliveira, sustentou que a dívida pública tem protagonizado os debates econômicos atuais, por estar diretamente relacionada à estrutura de despesas e receitas do estado brasileiro e seu controle foi um dos grandes motivadores da instituição da LRF. Na oportunidade, o Ministro Substituto também deixou assentado que políticas governamentais que envolvem expressivos efeitos no aumento da dívida devem ser monitoradas com escopo de tempo mais longo, com ampla transparência. Questão subjacente ao voto citado, mas que importa sobremaneira para o presente trabalho, diz respeito à constatação da necessidade de se desvendar o papel de uma entidade fiscalizadora de controle externo na auditoria dos montantes, da gestão da dívida pública e dos propósitos pretendidos com o endividamento (TCU, 2018).

Tanto isso é verdade que, na conclusão do acórdão citado, houve determinação ao setor técnico responsável para a elaboração de proposta de estratégia de atuação permanente em relação à gestão da dívida pública que contemplasse a definição do objetivo, limitações, escopo, método e formato aderentes às competências do TCU, considerando as diretrizes e guias editadas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), de modo a contribuir, pelo menos, para (1) explicitar e explicar as políticas, ações e fenômenos fiscais, monetários, cambiais, financeiros, contábeis e patrimoniais que determinam a trajetória da dívida pública; (2) facilitar a compreensão de propósitos (objetivos, justificativas) e da utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) do endividamento, bem como da aplicação dada aos recursos dele oriundos; (3) aprimorar os controles internos e

a transparência na gestão da dívida encorajando os gestores a desenvolverem indicadores que permitam estabelecer níveis de alerta em relação à sustentabilidade e à solvência da dívida; e (4) identificar os ativos brasileiros que são abatidos da dívida bruta em relação à dívida líquida, a fim de que a nação conheça a sua qualidade, além da real importância de os organismos internacionais e analistas internos utilizarem, em relação ao país, um indicador em detrimento a outro, recomendando-se, ao final, que sejam estabelecidos critérios de governança para que esses ativos sejam sempre confiáveis (TCU, 2018).

Além disso, do ponto de vista teórico, o exame do papel dos TC no controle da dívida pública é ainda pouco explorado, sendo escassos os trabalhos científicos que informem como essas instituições têm tratado o tema ou se têm atribuído valor e reservado espaço em suas agendas para controlar, tanto os atos de endividamento, que devem ter sempre um interesse público envolvido, como a gestão da dívida de uma forma ampla (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). Os TC devem buscar garantir que a dívida pública seja utilizada como instrumento de desenvolvimento nacional, ao invés de funcionar como mecanismo de transferência de renda de toda a sociedade para alguns privilegiados, propondo-se que futuros trabalhos de pesquisa indiquem e analisem como tem sido a atuação dos órgãos de controle dos entes subnacionais no controle da dívida pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Conforme mencionado no item 1.1, a maior parte da dívida pública do Estado de Santa Catarina é com a União e decorre de renegociações que aconteceram notadamente em 1990, 1992 e 1998, em face de dívidas que tiveram origem em décadas passadas. Entende-se que a descrição mais aprofundada da dívida pública estadual permitirá expressar suas origens, composição e montante, bem como avaliar a observância do marco regulatório. Ademais, sabendo-se que parcela relevante do orçamento do Estado destina-se ao pagamento do valor principal e dos encargos da dívida, a descrição do controle que o TCE/SC exerce sobre ela permitirá conhecer e avaliar a fiscalização que está sendo realizada, bem como propiciará identificar ações que visem ao seu aperfeiçoamento, fazendo com que alcance o exame da eficiência, eficácia e efetividade da gestão da dívida pública. Assim, a oportunidade da realização de trabalho com o objetivo de identificar ações que visem ao aperfeiçoamento do controle do TCE/SC sobre a dívida pública do Estado tem também lugar na medida em que percentual significativo da despesa total do Estado destina-se ao pagamento do serviço da dívida, o que compromete a sua capacidade de investimento, bem como a execução de políticas públicas, fatores esses que, por si só, já elevam o tema à condição de central interesse para o controle. Porém, não apenas isso. Também os efeitos prospectivos da dívida colocam em evidência a necessidade de seu constante acompanhamento pelas instituições encarregadas da

fiscalização financeira e orçamentária da administração pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

A motivação para a presente pesquisa decorre da realização de reflexão profissional acerca do papel do controle exercido pelo TCE/SC sobre a dívida pública do Estado. Isso porque, entende-se que não se pode considerar como normal, que mesmo após dezenove anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado de Santa Catarina comprometa parcela tão significativa de suas receitas com o pagamento de amortização e encargos da dívida pública. Em especial, o viés exclusivamente avaliador ou certificador de números e dados contábeis, derivado de uma concepção formalista do controle, causa desconforto ante o alcance e o potencial de atuação desses órgãos.

Por fim, reconhece-se na atualidade do objetivo geral anteriormente delineado - propor ações que visem ao aperfeiçoamento do controle do TCE/SC sobre a dívida pública, o desafio da pesquisa. No mesmo passo, percebe-se que há espaço para contribuição no debate acerca do controle da dívida no âmbito dos demais TC.

1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho apresenta-se estruturado em 6 capítulos, de forma a possibilitar o entendimento do tema objeto da pesquisa segundo os seus aspectos gerais e específicos, e, ao final, a compreensão das ações propostas.

O primeiro capítulo destina-se à introdução e traz a descrição da situação problema, dos objetivos geral e específicos da pesquisa, além de expor as justificativas teóricas e práticas para a sua realização.

O segundo capítulo apresenta os principais fundamentos teóricos que dão amparo à análise e à identificação das ações necessárias ao aperfeiçoamento da ação do TCE/SC sobre a dívida do Estado de Santa Catarina, estando estruturado sob dois títulos principais, o primeiro voltado à dívida pública (definição orientadora, expressões correlatas, classificações, marco regulatório e participação na atividade financeira do Estado) e o segundo direcionado ao controle da dívida pública dos entes subnacionais (métodos de controle, controle no Brasil e controle pelos TC).

O terceiro capítulo detalha os procedimentos metodológicos, com a apresentação da caracterização da pesquisa, do levantamento bibliográfico e dos instrumentos de coleta e de análise de dados. Além disso, traz o modelo de análise, com as dimensões, categorias e

indicadores elaborados segundo as funções constitucionais dos TC e as respectivas ações de controle.

O quarto capítulo serve à caracterização, diagnóstico e análise da realidade estudada. Nesta parte do trabalho são apresentadas informações que caracterizam a dívida pública consolidada do Estado de Santa Catarina com a identificação das origens, composição, montante e observância do marco regulatório. Além disso, à luz do modelo de análise, são descritas as ações realizadas pelo TCE/SC no controle da dívida pública do Estado e expostas as razões para o seu aperfeiçoamento.

O capítulo quinto destina-se à apresentação da proposta de intervenção. Na oportunidade, com base nos elementos do referencial teórico, serão delineadas algumas propostas visando ao aperfeiçoamento das ações de controle do TCE/SC sobre a dívida pública.

O sexto e último capítulo traz o desfecho do trabalho com a apresentação das conclusões, limitações e recomendações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No presente capítulo são apresentados os fundamentos teóricos referentes aos principais temas que permeiam a pesquisa. Assim, inicia-se com uma breve explanação acerca da definição de dívida pública que será adotada, identificando-a, para efeitos deste trabalho, com a dívida consolidada. Na sequência, são apresentados os conceitos de dívida pública e de outras expressões que lhe são correlatas, como crédito público, empréstimo público, operação de crédito e endividamento, como forma de bem individualizá-los e caracterizá-los. Segue-se com a apresentação das classificações da dívida pública e do marco regulatório que lhe é pertinente e encerra-se a primeira parte com a caracterização da dívida pública como instrumento apto a atender à atividade financeira do Estado. A segunda parte do capítulo destina-se a apresentar o controle sobre a dívida pública dos entes subnacionais. Em especial, são trazidas informações sobre os métodos de controle disponíveis, sobre o controle da dívida pública no Brasil e sobre o controle que é exercido pelos TC.

2.1 DÍVIDA PÚBLICA

2.1.1 Definição orientadora

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

A dívida administrativa, considerada como aquela que provém do atraso na liquidação de despesas com a aquisição de bens e prestação de serviços (dívida flutuante) e as condenações judiciais por atos ilícitos de agentes públicos, que não se originam de empréstimos e obedecem a regime jurídico diverso (precatórios), a despeito da importância que merecem, não se incluem no conceito de dívida pública que será abordado.

2.1.2 Dívida pública e expressões correlatas

Segundo Conti (2013), os conceitos de crédito, dívida e empréstimo públicos são comumente utilizados sem que se estabeleça uma adequada distinção entre eles. Harada (2013), no mesmo sentido, discorre que a maioria dos autores utilizam as expressões empréstimo público, crédito público e dívida pública como sinônimas, apesar de a palavra crédito ser antônima da palavra débito. Para compreensão do tema, por sugestão de Conti (2013), inicia-se a análise a partir dos conceitos e distinções estabelecidos por Héctor Villegas, de acordo com o qual crédito público é a aptidão política, econômica, jurídica e moral de um Estado para obter dinheiro ou bens emprestados; empréstimo público é a operação de crédito específica através da qual o Estado obtém um empréstimo; e dívida pública consiste na obrigação contraída pelo Estado como consequência de um empréstimo.

Crédito, segundo o dicionário da língua portuguesa (ROCHA, 2005), significa confiança ou segurança na verdade de alguma coisa; crença; reputação de solvência; boa fama; ter crédito na praça. Ória apud Assoni (2007) destaca que desde as primeiras versões e interpretações do latim, no século XVI, as palavras *credo*, *crediti* e *creditum* eram traduzidas por crer, confiar a outros ou emprestar *crendo*, ou seja, com fé na moral do tomador do empréstimo. Para que se efetive uma relação creditícia são necessários três elementos: confiança, capital e tempo, uma vez que o crédito implica na troca de um bem ou valor no presente por uma promessa de riqueza futura (ASSONI, 2007). Crédito público, por sua vez, nada mais é do que o crédito singularmente qualificado pela natureza do tomador do empréstimo e pela finalidade por ele encampada (ASSONI, 2007). É dizer, para que um crédito se caracterize como público é necessário que o tomador seja um ente público e que a sua finalidade esteja relacionada à satisfação de um interesse público.

Empréstimo público é o contrato administrativo pelo qual o Estado recebe determinado valor que se obriga a pagar, na forma por ele estipulada (OLIVEIRA, 2011). O empréstimo público é um contrato de direito público que difere do contrato de direito privado pela finalidade (interesse público), pela exigência de forma especial (autorização prevista em lei), bem como pela possibilidade de rescisão e de alteração de cláusulas de forma unilateral pelo Poder Público (ANDRADE, 2012). Os empréstimos, embora a rigor não sejam receita pública, perderam o caráter de medida extraordinária e ingressam no orçamento fiscal, juntamente com a previsão para pagamento de juros e das amortizações, sem que se prejudique o princípio constitucional da exclusividade (TORRES, 2013). Quando da realização dos empréstimos públicos deve-se atentar para a tripartição dos poderes estatais, pois as leis que eventualmente modifiquem os

empréstimos serão criadas pelo Estado-legislador, ao passo que o contrato em si, é firmado pelo Estado-administração (ASSONI, 2007).

A dívida pública, que ao lado do controle, constitui tema fulcral para o presente trabalho, representa nada mais do que o volume de recursos financeiros obtidos por um ente político, dentro de determinado período, sob condição de devolver, em geral, acrescidos de juros e dentro de certo prazo preestabelecido (HARADA, 2002). Segundo Baleeiro (2008), nem todo passivo do Estado pode ser incluído no conceito de dívida pública, sendo essa a resultante unicamente do processo fiscal. Por circunstâncias variadas, como atraso em liquidação e pagamento de despesas, condenações judiciais por atos ilícitos de seus agentes, a Fazenda pode ter dívidas que não se originam de empréstimos e obedecem a regime jurídico diferente (dívida administrativa). Torres (2013), da mesma forma, compreende que o conceito de dívida pública no direito financeiro é restrito e previamente delimitado. Abrange apenas os empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contratos assinados com bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral. Estende-se, ainda, à concessão de garantias e avais, que podem potencialmente gerar o endividamento. Ainda, de acordo com o autor, excluem-se do conceito de dívida pública as operações que se caracterizam como dívida da administração, relativas à aquisição de bens, prestação de serviços, condenações judiciais e aluguéis (TORRES, 2013).

Havendo crédito público poderá o Estado recorrer a um empréstimo público a fim de prover suas necessidades de caixa ou de investimento, e dessa operação de crédito concretizada é que advirá a dívida pública, em nome do alcance dos interesses públicos, ou seja, de uma finalidade socialmente relevante, que em realidade é a responsável pela legitimidade de tal operação (ASSONI, 2007).

Enquanto a dívida pública corresponde ao conjunto das obrigações financeiras que decorrem de operações creditícias, o endividamento refere-se ao processo de contratação dessas operações (ASSONI, 2007). O endividamento corresponde ao processo dinâmico de obtenção de recursos financeiros creditícios com o objetivo de suplementar as receitas necessárias ao cumprimento dos fins do Estado (HARADA, 2011). Enquanto a dívida é estática, pois se refere a um conjunto de obrigações do ente público, o endividamento é dinâmico, na medida em que diz respeito à prática de atos de contratação da dívida (ANDRADE, 2012).

No tocante à operação de crédito, a legislação oferece a seguinte conceituação:

compromisso financeiro assumido 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. 23, III).

Ainda de acordo com a legislação brasileira (LRF, art. 23, § 3º), à operação de crédito equiparam-se a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da federação.

Além dos conceitos trabalhados acima, a LRF apresenta, no capítulo VII, dedicado à dívida e ao endividamento, as seguintes definições básicas que importam para este trabalho:

- *Dívida pública consolidada ou fundada*: 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 doze meses”, bem como “as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, I e § 3º).
- *Dívida pública mobiliária*: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios (art. 29, II).
- *Concessão de garantia*: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada (art. 29, IV).
- *Refinanciamento da dívida mobiliária*: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária (art. 29, V).

2.1.3 Classificações da dívida pública

A dívida pública comporta classificações que auxiliam na sua identificação bem como na análise do marco regulatório que lhe é aplicável. Por esse motivo, com base nas classificações corriqueiramente apresentadas pela doutrina e previstas na Constituição Federal, passa-se a discorrer, conforme segue:

Quanto ao ente público contratante, a dívida pública pode ser federal, estadual ou municipal, conforme seja contraída pela União, pelos Estados ou pelos Municípios. É o que se verifica do art. 52, incisos VI e VII, da CRFB, de onde se extrai a seguinte redação:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

Essa classificação é importante tendo em vista a competência legislativa de cada ente da federação, uma vez que, embora os limites e condições das operações de crédito da União, dos Estados e dos Municípios devam estar previstos em Resoluções do Senado Federal (RSF), sua contratação deve ser autorizada em legislação específica (ASSONI, 2007; ANDRADE, 2012).

Quanto à natureza, a dívida pública pode ser classificada como contratual ou mobiliária, conforme se origine de um contrato ou da emissão de um título, respectivamente. O Decreto Federal 93.872/1986 já tipificava que a dívida fundada poderia ser contratual ou mobiliária (VIEIRA, 2009, p. 249):

Art. 115. A dívida pública abrange a dívida flutuante e a dívida fundada ou consolidada.

(...)

§ 2º A dívida fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Por outro lado, o art. 29, incisos I e II, da LRF distingue a dívida consolidada da mobiliária. A dívida consolidada, segundo a LRF, decorre de obrigações assumidas em decorrência de lei, contrato, convênio ou tratado e de operações de crédito, cuja amortização seja inferior a 12 meses, sendo a dívida mobiliária a que é representada por títulos emitidos pela União, Estados e Municípios. Essa classificação é importante em face do regramento previsto pelas RSF, os quais distinguem-se, a depender da natureza contratual ou mobiliária da dívida.

Quanto à origem, a dívida pública pode ser interna ou externa, conforme se percebe do disposto no art. 52, incisos V e VII, da CRFB, cujo texto diz o seguinte:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

(...)

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

Essa classificação é importante porque as operações de crédito externas devem submeter-se ao crivo do Senado Federal (ANDRADE, 2012). Como visto acima, é da

competência do Senado Federal dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito internas e externas, daí porque poderá haver limites específicos para, de um lado, as operações de crédito externas e, de outro, as operações de crédito internas. Em razão disso é imprescindível distinguir-se juridicamente cada uma dessas operações, aplicando-se a cada uma o seu regime jurídico próprio (ANDRADE, 2012).

Ocorre que não há previsão, em lei complementar, do que se considera dívida externa para aplicação do seu regime jurídico específico e cabe ao Senado, no âmbito da sua competência normativa, dispor apenas sobre condições e limites das operações de crédito (ANDRADE, 2012). Nem a Lei 4320/1964, recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar, nem a LRF, fazem menção a uma definição explícita de dívida externa. Tampouco na doutrina pátria e estrangeira existe uma convergência quanto ao conceito de dívida pública externa ou interna, uma vez que há mais de um critério adotado pelos financistas para determinar a sua diferenciação e, muitas vezes, tais critérios são adotados de forma conjunta. Dentre eles destacam-se: o mercado ou local de celebração do contrato; a nacionalidade da moeda adotada; a nacionalidade dos contratantes; o ordenamento jurídico aplicável ao contrato etc. (ASSONI, 2007).

Em que pese não ser o instrumento legal adequado, o art. 3º da RSF 43/2001 do Senado Federal estabelece como critério para segregação da dívida interna ou externa o domicílio do credor. Assim, se o credor estiver situado no país, a operação considera-se interna; se no exterior, trata-se de operação de crédito externa (ANDRADE, 2012). Denotando, todavia, a ausência de uniformidade quanto à classificação em discussão, a STN apresenta definição para a dívida pública federal que identifica a dívida interna como aquela em que os pagamentos e recebimentos são realizados em moeda corrente do país, e a dívida externa quando tais fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira.

No tocante à finalidade, a dívida pode ser classificada como consolidada (fundada) ou fluante. Trata-se de classificação que decorre de forma tácita do texto constitucional pois o art. 52, VI, da CRFB, ao tratar das competências privativas do Senado Federal estabelece que cabe a ele a fixação, por proposta do presidente da República, dos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios¹. Com relação à dívida fluante, a citação é feita nas entrelinhas do art. 165, § 8º, da CRFB, na referência às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ASSONI, 2007).

São nesse sentido os dispositivos constitucionais acima referidos:

¹ A CRFB menciona ainda a dívida fundada em dois outros dispositivos: art. 34, V, “a” e art. 35, I, “a”, ao dispor, respectivamente, sobre a intervenção da União nos Estados e sobre a intervenção dos Estados nos seus Municípios.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A dívida flutuante caracteriza-se como aquela adquirida para suprir deficiência de caixa e ser resgatada a curto prazo; já a dívida fundada ou consolidada é aquela destinada à realização de investimentos e que tem prazo longo de resgate (OLIVEIRA, 2011). Para Ataliba apud Assoni (2007), o critério de diferenciação entre as dívidas consolidada e flutuante seria o dos objetivos visados pelo poder público quando da contratação do empréstimo. A seu juízo, a dívida consolidada ou fundada seria aquela destinada a um investimento de capital, um acréscimo do patrimônio público ou uma inversão duradoura de cunho financeiro ou patrimonial. A dívida flutuante, por outro lado seria aquela levantada a curto prazo, visando a sua aplicação em serviços transitórios ou eventuais, ou a fim de socorrer necessidades passageiras, ou ainda para o pagamento de despesas correntes. Além do critério da finalidade, costuma-se utilizar para segregar a dívida fundada da flutuante, também o prazo de duração. Tal ocorre em razão do que dispunha o art. 98 da Lei 4.320/1964, que previa que a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender ao desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos. Tal critério, porém, não encontra mais amparo, diante do que dispõe o art. 29, § 3º, da LRF, de acordo com o qual, também integram a dívida consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Para fins, mais uma vez, de delimitação do escopo da pesquisa, faz-se o registro de que constitui objeto deste trabalho a dívida pública do Estado de Santa Catarina (dívida estadual), contraída mediante contrato (contratual), em moeda corrente ou estrangeira, com credor domiciliado no país ou no exterior (interna e externa) e destinada à realização de investimentos, independentemente do prazo de pagamento (fundada ou consolidada).

2.1.4 Marco regulatório da dívida pública

Lochagin e Domingues (2017) apontam que as primeiras discussões a respeito de tetos para o endividamento público remontam a C. Dietzel, 1855, e A. Wagner, 1889. C. Dietzel, contrariando o ceticismo dos economistas clássicos sobre a produtividade das despesas públicas, elogiava o crédito público, porém ressaltava que deveria servir para financiar investimentos públicos e propunha um “sistema de empréstimos estatais” destinado a este fim. A. Wagner, da mesma forma propunha a racionalização da tomada de crédito e defendia que se utilizasse a dívida para financiar investimentos, cujo caráter extraordinário justificava seu financiamento por receitas também extraordinárias provenientes de empréstimos. Dada a importância de que dívida pública cumpra com os seus objetivos sem comprometer a execução do orçamento dos entes públicos, bem assim com o fim de que as gerações futuras não sejam demasiadamente penalizadas por decisões que não as beneficiem, no Brasil, o ordenamento jurídico apresenta regramento com limitações, vedações, condições e penalidades previstas basicamente na Constituição Federal, na LRF e nas RSF 40/2001, 43/2001 e 48/2007 do Senado Federal.

De maneira geral, conforma alertam Lochagin e Domingues (2017), o ordenamento brasileiro contempla três ordens de restrições jurídicas ao endividamento das unidades federativas:

- i) normas materiais ditadas diretamente pela Constituição da República;
- ii) normas gerais de direito financeiro, que delimitam e regram o recurso ao endividamento, representadas pela Lei n. 4.320/64, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/00) e pelas Resoluções do Senado Federal;
- iii) controle indireto exercido pelo governo central, consubstanciado em normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central, que fixam parâmetros para a liquidez do mercado monetário e, conseqüentemente, para o acesso às fontes de financiamento.

As normas constitucionais que tratam dos limites à dívida pública apontam, fundamentalmente, para restrições de duas ordens. De um lado, há a previsão de limite qualitativo, voltado a assegurar que os recursos advindos da contratação da dívida se destinem à realização de investimentos, e de outro, limites quantitativos, que objetivam controlar a manutenção dos níveis totais e a variação do endividamento (LOCHAGIN; DOMINGUES, 2017). A análise desses limites pode começar pela “regra de ouro”, prevista no art. 167, III, da CRFB, de acordo com a qual é vedada “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”

(limite qualitativo). Trata-se, em síntese, de regra que se destina a impedir a contratação de dívida pública para o financiamento de despesas correntes, voltada, portanto, à racionalidade da gestão fiscal e à distribuição equitativa dos encargos e benefícios entre as atuais e futuras gerações (LOCHAGIN; DOMINGUES, 2017).

No tocante à limitação de estoque da dívida (limite quantitativo), a CRFB, pelo art. 52, incisos VI, VII e IX, remete ao Senado Federal a sua regulamentação. Atualmente estão em vigor as RSF 40/2001, que trata dos limites globais para os montantes das dívidas públicas consolidada e mobiliária dos entes federativos; 43/2001, que trata das limitações às operações de crédito interno e externo realizadas pelos entes federativos, assim como às limitações nas concessões de garantias por parte destes; e a 48/2007, que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito interno e externo da União e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito e interno e externo. Todavia, consoante já referido, não são apenas a Constituição Federal e as RSF 40/2001, 43/2001 e 48/2007 que dedicam atenção à imposição de limites à dívida pública.

Com efeito, a CRFB, pelo art. 24, I, II e § 1º, delegou competência à União para legislar a respeito de normas gerais sobre finanças públicas e a União fez uso dessa prerrogativa para promulgar a Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000, as quais apresentam dispositivos relacionados à dívida pública que obrigam a todos os entes da federação (VIEIRA, 2009). Adicionalmente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que orientam a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), também podem conter dispositivos a respeito da dívida pública (VIEIRA, 2009). Há ainda a Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) que incorporou um conjunto de punições criminais a serem aplicadas em caso de descumprimento dos dispositivos da LRF.

A LRF reiterou, pelo art. 30, inciso I, a determinação constitucional para que o Senado Federal procedesse à fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios; limites e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados e dos Municípios, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal, bem como para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo; e limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios. E, pelo art. 30, II, reprisou a necessidade de fixação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei que estabelecesse limites para o montante da dívida mobiliária federal. Em atenção ao comando da LRF (art. 30, *caput*), que fixou o prazo de 90 dias para a apresentação de proposta pelo Presidente da República, o Senado Federal fixou, por intermédio da RSF 41/2001, os seguintes limites:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (*Vide Resolução nº 20, de 2003*)

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

Através da RSF 43/2001, os limites fixados foram os a seguir transcritos:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

(...)

Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

Posteriormente, por intermédio da RSF 78/2007, foram estabelecidos os seguintes limites aplicáveis à União:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo da União observarão os seguintes limites:

I - o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto em resolução específica.

§ 1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no § 3º deste artigo.

(...)

Art. 9º O montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

§ 1º Consideram-se garantia concedida, para os efeitos deste artigo, as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual.

§ 2º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante das garantias concedidas será efetuada ao final de cada exercício financeiro, com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas.

§ 3º Ultrapassado o limite, ficará a União impedida de conceder garantias, direta ou indiretamente, até a eliminação do excesso.

§ 4º O limite poderá ser elevado temporariamente, em caráter excepcional, a pedido do Poder Executivo, com base em justificativa apresentada pelo Ministério da Fazenda.

De forma objetiva, as condições, limites e penalidades concernentes à dívida pública consolidada podem ser assim sintetizadas:

Quadro 1 – Limites para a dívida fundada

Limites para dívida fundada ou consolidada líquida (Resolução n. 40/2001 do Senado Federal)	
Estados/DF	Municípios
Ao final de 15 anos (2002- 2017) não poderá exceder a 200% da RCL.	Ao final de 15 anos (2002-2017) não poderá exceder a 120% da RCL.
Verificação de cumprimento (LRF e Resolução n. 40/2001 do Senado Federal)	
A verificação de atendimento do limite será realizada ao final de cada quadrimestre, sendo facultado aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por realizar a apuração semestralmente.	

Fonte: Vieira (2009, p. 255).

No tocante às condições necessárias para a contratação de operações de crédito, as regras básicas encontram-se previstas na Constituição Federal e na LRF, destacando-se, dentre outras: i) existência de autorização na lei orçamentária; ii) observância das disposições fixadas pelo Senado Federal nas RSF 40/2001, 43/2001 e 48/2007; iii) em caso de operação de crédito externa, autorização específica do Senado Federal; e iv) atendimento do limite imposto pela “regra de ouro”.

Quadro 2 – Limites para as operações de crédito

Limites para operações de crédito (Resoluções 43/2001 e 48/2007 do Senado Federal)	
União	Estados, DF 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.
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.
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 (CRFB, art. 164): 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): 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 refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira; d) é vedado à União (por meio do Tesouro Nacional) adquirir títulos da Dívida 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 a posteriori.
Verificação de cumprimento (LRF e Resolução n. 40/2001 do Senado Federal)
A verificação de atendimento do limite será realizada ao final de cada quadrimestre, sendo facultado aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por realizar a apuração semestralmente.

Fonte: Vieira (2009, p. 257).

Com relação à concessão de garantias, o limite para a União é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) e de 22% para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.1.5 Dívida pública na atividade financeira do Estado

A atividade financeira dos estados constitui-se no conjunto de ações que visam à obtenção de receitas e à realização de despesas visando ao atendimento das necessidades públicas (TORRES, 2013). No que se refere às receitas públicas, de acordo com a classificação doutrinária, quanto às fontes, tem-se que podem ser originárias, derivadas e transferidas (OLIVEIRA, 2011). Os recursos obtidos por meio dívida pública, ainda que não constituam propriamente receitas públicas, mas meras entradas de caixa, pois não provocam acréscimo de valores no patrimônio do ente público, há tempos são utilizados como instrumentos aptos ao financiamento de investimentos de longo prazo (ANDRADE, 2012). No mesmo sentido, pode-

se afirmar que, ademais das receitas de impostos e de outras que se possam a eles destinar, os entes públicos podem ser financiados por meio de endividamento e por transferência de recursos (VIEIRA, 2009).

O relato histórico realizado por Assoni Filho (2007), denota a existência de registros que indicam a utilização de empréstimos públicos antes mesmo da era cristã. Nesse caso, as operações de crédito eram realizadas por imperadores, senadores e outros homens dotados de notoriedade, sendo, porém, direcionados ao atendimento do interesse pessoal dos governantes. Da mesma forma, na idade média, essa forma de captação de recursos públicos também revestia o caráter pessoal do governante, sendo, todavia, geralmente destinada ao financiamento de guerras. Ultrapassado o período feudal e o estado patrimonial, em que se confundiam as finanças públicas com as finanças do rei, o advento do estado fiscal promoveu alterações na ideologia financeira, distinguindo-se as esferas pública da privada e dando lugar à ampliação das obrigações do Estado. As novas funções do Estado fizeram então surgir a necessidade de novas fontes de financiamento através do aprimoramento do sistema tributário, bem como mediante a utilização de recursos obtidos por intermédio dos empréstimos públicos.

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

Existem, em linhas gerais, dois modelos distintos de gestão da dívida pública: o clássico e o keynesiano (ANDRADE, 2012). Segundo o modelo clássico, deve haver equilíbrio e responsabilidade fiscal e os empréstimos públicos devem ser contraídos apenas para fazer frente à realização de investimentos. Para a teoria keynesiana, por outro lado, os empréstimos podem ser utilizados para o atingimento de objetivos macroeconômicos mais importantes como o aumento da renda e do emprego. Nesse segundo modelo, o equilíbrio orçamentário, importante

para a empresa privada e para as famílias, não tem importância alguma para o Estado, que deve buscar a prosperidade da economia nacional e não o equilíbrio orçamentário. Como referido acima, o modelo keynesiano foi fortemente utilizado a partir da década de 1930 até 1970, período no qual o elevado crescimento econômico e a baixa inflação verificados pareciam confirmar o seu acerto. Após esse período, no entanto, abriu-se lugar novamente, para as ideias que serviram de inspiração para o modelo clássico.

Hermann (2002, p. 8) identifica os três períodos distintos mais recentes que relacionam o modelo de política fiscal e a gestão da dívida pública:

- a) Do pós-guerra até fins dos anos 1970: neste período, de dominância keynesiana, o objetivo central da gestão da dívida pública era o de obter uma “boa administração” da dívida – e não sua eliminação – de modo a manter baixo o custo de financiamento do governo.
- b) Década de 1980: caracteriza-se, em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, por um esforço de ajuste fiscal de caráter conjuntural, visando à redução do déficit orçamentário no curto prazo, por meio de cortes nos gastos públicos e/ou de aumentos nas alíquotas de impostos. Em termos de dívida pública, isto implica a redução de seu ritmo de crescimento, em geral medido em relação ao PIB (ou seja, pela relação D/Y).
- c) Da década de 1990 em diante: período de clara dominância do enfoque novo-clássico, marcado pela busca (nem sempre bem-sucedida) de orçamentos fiscais equilibrados “ex ante”, visando à eliminação do déficit público de forma estrutural e, portanto, permanente. Quanto à dívida pública, o objetivo passa a ser, inicialmente, o de estabilização da relação D/Y (ou seja, crescimento nulo) e, posteriormente, dependendo do ponto de partida, o de gradual redução.

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

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

distribuir equitativamente entre os contribuintes do presente e do futuro o custeio e os riscos da construção de ativos com potencial para gerar benefícios e rendimentos supostamente superiores ao seu custo por longo tempo, para várias gerações de contribuintes (PORTUGAL, 2009).

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

Conti (2018, p. 3) ao falar sobre as despesas de capital, caracterizadas como aquelas que não se limitam à manutenção da máquina administrativa, mas que contribuem para a sua expansão, discorre que pode ser interessante que o Estado tenha acesso a recursos que não estão no seu orçamento, obtendo-os da poupança disponível para crédito, sendo “até medida de equidade entre as gerações”. Os governos tomam empréstimos porque precisam oferecer infraestrutura e serviços públicos para a população, que em termos de justiça social não podem ser adiados (LOUREIRO, 2001). A equidade entre as gerações e a dívida pública foram constitucionalizados no Brasil pelo art. 163, III, da CRFB, através da “regra de ouro”, segundo a qual as operações de crédito devem destinar-se a financiar unicamente as despesas de capital (ANDRADE, 2012).

Em resumo, do que se pode perceber, há vários conceitos correlatos ao da dívida pública, porém, cada qual com particularidades que permitem inferir a sua adequada identificação, em que pese, em alguns momentos, admitirem, de fato, confusão ou mesmo utilização como sinônimos. Tal se dá, em especial, com os conceitos de dívida pública, endividamento público e empréstimo público. No que toca, especificamente, ao conceito de dívida pública, é

importante delimitar que sua incidência não alcança as dívidas da administração, caracterizadas como aquelas que se relacionam com a aquisição de bens, prestação de serviços, condenações judiciais e aluguéis. Por esse motivo, quando das análises relacionadas à dívida do Estado de Santa Catarina e ao controle exercido pelo TCE/SC, o foco deste trabalho será direcionado à dívida consolidada, em especial à de natureza contratual, por ser a de maior montante.

Ademais, por decorrer do crédito público, tem-se que a dívida pública deve sempre atender ao interesse público e obedecer, para a sua realização, à forma prevista em lei. Além disso, foi possível perceber que a dívida pública pode ser contraída por quaisquer dos entes da federação; mediante contrato ou emissão de título; em moeda corrente do país ou estrangeira; com credor situado no país ou no exterior; e por curto ou longo prazo. Por fim, procurou-se apresentar o marco regulatório que rege a matéria e evidenciar que a dívida pública se amolda perfeitamente na atividade financeira do Estado, sendo, no entanto, essencial que além do interesse público que lhe é peculiar, sua finalidade também esteja voltada à realização de despesas com investimentos, pois são essas as únicas que se podem imputar às gerações futuras. Lorenz Von Stein apud Conti (2018, p. 4) afirma que “um Estado sem dívida ou faz muito pouco pelo seu futuro, ou exige demais do seu presente”. A grande questão, segundo Conti (2018) é controlá-la.

2.2 CONTROLE DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ENTES SUBNACIONAIS

2.2.1 Métodos de controle da dívida pública

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

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

O método de controle cooperativo ou *cooperative approach*, dá-se mediante um processo de negociação entre os entes subnacionais. Nesse caso não há a fixação de limites pela lei ou pelo governo central. Trata-se de método eficiente em países onde a disciplina fiscal e o conservadorismo estejam arraigados e o governo central exerce forte liderança (CONTI, 2003; ANDRADE 2012). O elemento positivo desse tipo de controle é trazer os entes subnacionais para a elaboração das políticas macroeconômicas do país, bem como comprometê-los com o estabelecimento de diretrizes fiscais aptas a sua concretização. Com esse controle cooperativo, aumenta-se o diálogo e a troca de informações, bem como propicia-se a formação de consciência dos entes subnacionais quanto às implicações macroeconômicas de suas políticas orçamentárias (ANDRADE, 2012).

O método de controle administrativo ou *direct control of the central government*, é aquele através do qual o governo central possui competência para controlar diretamente as operações de crédito dos entes subnacionais, podendo, para isso, fixar limites anuais globais para o montante da dívida, bem como rever e conceder autorizações específicas para as operações de crédito com posterior subempréstimo para os entes subnacionais, com fins previamente aprovados (CONTI, 2003; ANDRADE 2012). Mais comum em Estados unitários do que em Estados federais, os argumentos são bastante favoráveis a esse tipo de controle no que se refere às operações de crédito externo, porém, não no que se refere aos contratos internos. É que, no contexto das operações externas, a política macroeconômica relacionada às taxas de

câmbio e às reservas de divisas são eminentemente de competência do governo central, o qual também é chamado a prestar garantias aos contratos firmados pelos entes subnacionais. Além disso, a adoção de procedimentos uniformes para o acesso ao mercado estrangeiro permite melhorias nos termos e condições de negociação (ANDRADE, 2012). No tocante às operações internas, de outro lado, vê-se que o governo central passa a tomar decisões de importância flagrantemente local, o que pode não ser eficiente, inclusive no que se refere ao comprometimento dos entes subnacionais. Nesse caso, outro aspecto negativo do controle administrativo diz respeito ao perigo moral ou *moral hazard* pois pode tornar-se difícil a recusa do governo central em socorrer financeiramente os entes subnacionais em caso de moratória (ANDRADE, 2012). No controle administrativo normalmente delega-se a responsabilidade pela aprovação das operações de crédito ao Ministério da Fazenda ou a órgão de níveis mais centrais do governo, em face do papel de garantidor da posição fiscal sustentável para o público em geral (ANDRADE, 2012).

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

O controle por meio de normas jurídicas, a despeito das qualidades representadas pela transparência, segurança e certeza, apresenta também externalidades que precisam ser detectadas e combatidas, como é o caso, por exemplo, da adoção de práticas e expedientes que visam a contornar a observância de normas, como a reclassificação de despesas correntes para despesas de capital, a realização de operações de crédito por meio de entidades controladas em vez do próprio ente subnacional, a prática de operações que não se enquadram na definição de operações de crédito e que, portanto, não se incluem nos limites, entre outros (ANDRADE, 2012). Lochagin e Domingues (2017) consideram que se a gestão da dívida pública se insere em um ambiente de riscos fiscais, a adoção de medidas de gestão orçamentária e de planejamento dos financiamentos anuais para o cumprimento dos propósitos constitucionais de sustentabilidade e a introdução dos limites pode não assegurar, por si só, a diluição dos riscos

existentes, ainda que se pudesse cogitar de seus efeitos sobre as expectativas dos agentes de mercado. Para Lima (2005), a preocupação em limitar o endividamento público por meio de normas legais tem estado presente em boa parte do mundo, sendo a experiência mais notória possivelmente a do Tratado de Maastricht, de 1991, que estabeleceu, como exigência para a entrada na União Monetária Europeia, que a dívida pública de cada país não superasse 60% do PIB, sob a central preocupação de que o excessivo endividamento de um país-membro representasse uma externalidade negativa para os demais.

2.2.2 Controle da dívida pública no Brasil

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

O controle por meio de normas jurídicas é a regra, e alcança os comandos previstos no texto constitucional e na legislação infraconstitucional. O controle administrativo é a exceção, e se caracteriza pela submissão dos entes subnacionais à autoridade da União. As normas constitucionais destinadas ao controle da dívida pública podem ser de ordem material, quando estabelecem regras ou princípios de observância obrigatória pelos entes subnacionais, ou de ordem formal, quando atribuem competência legislativa para tratar da dívida pública. Em que pese o marco regulatório da dívida pública já ter sido apresentado em item 2.1.4, vale fazer referência aos comandos constitucionais que guardam relação com o controle da dívida no Brasil.

O art. 167, III, da CRFB, estabelece a denominada “regra de ouro”, que se destina a impedir que os entes públicos financiem, por meio da dívida pública, as despesas correntes, indício claro de descontrole das contas públicas (CONTI, 2018). Dito de outro modo, a “regra de ouro” destina-se a direcionar as operações de crédito para os investimentos duradouros, e não para despesas correntes (ASSONI, 2007):

Art. 167. São vedados:
(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

O art. 166, § 3º, II, da CRFB, veicula regra destinada a garantir que os juros da dívida continuarão a ser pagos pelo ente devedor, em resguardo aos direitos dos credores da dívida pública, pois, “se os juros da dívida não forem pagos, a dívida irá aumentar, o que pode resultar no descontrole das contas públicas” (ANDRADE, 2012, p. 114):

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

(...)

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

(...)

b) serviço da dívida;

Do art. 165, § 8º, da CRFB, infere-se exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, para permitir que a lei do orçamento traga, além da previsão de receitas e da fixação de despesas, a autorização para a contratação de operações de crédito.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O art. 234, da CRFB, trata da proibição da União assumir a dívida de outros entes na hipótese de criação de um novo Estado. Segundo Andrade (2012), o pressuposto para a criação de um novo Estado é que ele seja economicamente viável, por esse motivo a Constituição Federal proíbe que os encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida sejam transferidos para a responsabilidade da União:

Art. 234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

No que respeita às normas infraconstitucionais, a Constituição Federal estabelece que o Congresso Nacional e o Senado Federal têm competência legislativa para tratar da dívida pública (ANDRADE, 2012). Os dispositivos constitucionais de ordem formal que tratam da

dívida pública são os seguintes: Art. 22, VII, da CRFB, de acordo com o qual a União tem competência privativa para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores. Os entes subnacionais, por sua vez, submetem-se à política de crédito fixada pela União, pois se assim não fosse, tal política seria inócua (ANDRADE, 2012). O art. 48, II e o art. 48, XIV, da CRFB, dispõem que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor, respectivamente, sobre operações de crédito e dívida pública e sobre o montante da dívida pública mobiliária federal. Através do art. 52, VI, VII, VIII e IX, da CRFB, delegam-se competências ao Senado Federal para dispor sobre limites para os montantes da dívida consolidada e limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno e montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais. Ademais, pelo art. 52, V, da CRFB, confere-se ao Senado Federal competência para autorizar operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O art. 163, II, III e IV, da CRFB estabelece que é matéria de lei complementar dispor sobre dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas Poder Público, concessão de garantias pelas entidades públicas e emissão e resgate de títulos da dívida pública. Em atenção ao art. 24, I, da CRFB, a competência da União destina-se a legislar sobre normas gerais. A LRF, cujo ponto crucial é a limitação do endividamento público excessivo, viga mestra da gestão fiscal responsável (CONTI, 2003), foi editada em cumprimento à determinação do art. 163 da CRFB. A seu respeito, Oliveira (2010, p. 3) destaca que a razão fundamental que deu causa ao surgimento da LRF foi a “necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público direta e indiretamente”. Nesse sentido, a exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei complementar que deu origem à LRF, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, fez constar que a proposta fazia parte de um conjunto de medidas do programa de estabilidade fiscal apresentado em 1998, cujo objetivo era a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 18/1999).

Nada obstante, ressalva Oliveira (2010), a LRF, ela mesma, não estabelece limites para o endividamento público, pois essa atribuição foi delegada pela Constituição ao Senado Federal; além do que, em linha gerais, o controle sistematizado pela LRF não constituiu uma mudança substancial em relação ao sistema então em vigor, a não ser pela instituição de procedimentos e regras para assegurar o cumprimento dos limites. Nesse mesmo sentido, Vieira

(2009) defende que no caso do Brasil, apesar da longa tradição de tolerância com o endividamento público, a partir da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional 1/1969, o regime jurídico dos empréstimos passou a ser bem mais rígido, e tal tendência foi mantida pela Constituição de 1988.

Para Andrade (2012), o advento da LRF marca uma mudança no padrão de financiamento do setor público nacional, pois ainda que se possa dizer que esse processo tenha iniciado com a Constituição de 1988, foi a LRF que criou mecanismos jurídicos para colocar em prática a gestão fiscal responsável, mediante o controle de despesas e do endividamento e estímulo ao exercício pleno da competência tributária. Conti (2003, p. 1090) ainda destaca, dentre as regras contidas na LRF voltadas ao controle da dívida pública, aquelas previstas nos arts. 32 e 38, que guardam relação com a contração de operações de crédito, as quais, a partir dali, passaram a ficar submetidas a critérios muito mais rígidos ante a exigência de que o pedido de empréstimo venha acompanhado de parecer técnico indicando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação. Além disso as operações de crédito devem estar autorizadas em lei e dentro dos limites estabelecidos, que serão verificados pelo Ministério da Economia, devendo também a instituição financeira contratante exigir o cumprimento da lei, sob pena de anulação do negócio e devolução dos valores já entregues, sem qualquer acréscimo. Estão mais rígidas também as regras concernentes às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), que são empréstimos destinados a suprir deficiências momentâneas de caixa dentro do mesmo exercício financeiro. Estas operações só poderão ser realizadas a partir de 10 de janeiro, devendo ser liquidadas até 10 de dezembro do mesmo exercício; além disso, não poderão ser realizadas enquanto houver operação anterior ainda não quitada e no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo (CONTI, 2003).

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

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

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

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

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

As Assembleias Legislativas, em face da simetria constitucional, detêm competência para a fiscalização financeira e orçamentária dos respectivos Estados. No caso de Santa

Catarina, a Constituição Estadual (CE), outorga-lhe as seguintes atribuições: convocar Secretários de Estado ou solicitar-lhes informações por escrito (art. 41, da CE), criar Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 47, V e § 3º, da CE); exercer a iniciativa de auditorias ou inspeções do TCE/SC (art. 59, IV e VII da CRFB). Além disso, à Assembleia Legislativa catarinense compete, na forma do art. 39, II, da CE, dispor, com a sanção do Governador, sobre operações de crédito e dívida pública. Sem a autorização do Parlamento, o Estado não pode realizar operações de crédito. Isso porque, as operações de crédito somente se incluirão nos orçamentos quando forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo, de forma que juridicamente se possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício (MACHADO; REIS, 2003). A contratação de uma operação de crédito retrata a atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no contexto do mecanismo de freios e contrapesos, que impõe a colaboração e o consenso de várias autoridades na tomada de decisão e estabelece mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais (LENZA, 2014).

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

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

Os gestores dos entes contratantes responsabilizam-se pela decisão de contratar a operação de crédito, tendo em vista as suas condições e a sua finalidade, asseguram a correção e a veracidade das informações mediante os documentos ou as declarações constantes da

própria legislação ou do Manual para Instrução de Pleitos do Tesouro Nacional (MIP) e assinam eletronicamente o envio do Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) à STN ou à instituição financeira. Aos órgãos técnicos compete avaliar e informar os dados técnicos e os objetivos referentes ao processo de contratação da operação de crédito, sobretudo as características do investimento a ser realizado e as informações de execução orçamentária e financeira do Ente público, e aos órgãos jurídicos cabe o ateste, no curso do processo de análise das operações de crédito, do estrito cumprimento da legislação por parte do contratante; a manifestação, em todos os casos, no início do processo, nos termos do art. 32, §1º, da LRF; a apresentação de manifestação, nas operações externas com garantia da União, sobre a legalidade das obrigações assumidas pelo mutuário de acordo com a minuta contratual negociada; e a emissão de parecer final sobre a validade e a exigibilidade do contrato assinado, bem como sobre a legitimidade do representante que firmou o contrato em nome do mutuário (MIP, 2019).

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

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

2.2.3 Controle da dívida pública pelos Tribunais de Contas

No Brasil, como já demonstrado, o ambiente em que se situa a dívida pública é amplamente regulado e controlado, havendo um conjunto de normas e instituições que se dedicam a acompanhar todos os passos não apenas do processo que precede a assunção da

dívida, mas também a sua gestão. Em Vieira (2009), encontramos que a auditoria governamental é uma parte indispensável do sistema regulatório da dívida pública, que tem por intuito detectar desvios de padrão e violação de normas, contribuindo de forma relevante para o seu *enforcement*.

Os TC, que são instituições que possuem mandato constitucional para exercer o controle externo da administração pública sob os vetores da legalidade, legitimidade e economicidade, possuem também atribuição, amparada na Constituição Federal e na LRF, para fiscalizar a dívida pública. Tal se dá, como visto acima, mediante a análise tempestiva dos balanços e prestações de contas anuais, apuração do cumprimento das condições e limites previstos na LRF e nas RSF, emissão de certidões e apuração de denúncias e irregularidades. O papel dos TC no exercício desse mister, no entanto, não está ainda definido e o TCU reconheceu a fragilidade do sistema ao afirmar que a auditoria da formulação de políticas e escolhas públicas relacionadas à gestão da dívida é campo novo para as entidades de fiscalização superior (EFS), sendo tema controvertido e reconhecidamente difícil. Enfatizou, no mesmo sentido, que embora já tenha realizado diversos trabalhos nessa seara, ainda não há um processo sistematizado e institucionalizado para o acompanhamento permanente do tema, com definição de objetivos, limitações, escopo, método e formato aderentes ao mandato (TCU, 2018). Há mais a ser investigado pelos TC para que o Parlamento e a sociedade possam compreender as causas, as consequências, os problemas e os benefícios da dívida pública (TCU, 2018). Dentre as ações possíveis, o TCU sugere que sejam levados à consideração o desenvolvimento das seguintes atividades: auditar e melhorar a compreensão das exposições reportadas nos relatórios financeiros, incentivar a publicação de relatórios de exposições fiscais, incentivar a incorporação de boas práticas de gestão de risco, fiscalizar empréstimos, garantias e seguros, revisar a orçamentação das implicações de longo prazo associadas à baixa de passivos ambientais, revisar outras exposições fiscais potenciais e analisar pressões fiscais de longo prazo (TCU, 2018).

Seguindo no mesmo raciocínio, pondera que investigar e definir, em processo de auditoria, o patamar de endividamento de que dispõe o governo sem levar a sua “insustentabilidade” poderia ser entendido, ao menos tem tese, sensível incursão em terreno de escolha dos formuladores de políticas que já se submetem a critérios e métricas acompanhados com atenção por outras instituições, além de agências de risco e de sistemas diversos de monitoramento utilizados pelo credores e outras partes interessadas (TCU, 2018). Todavia, contribuir para que haja maior confiança, transparência e inteligibilidade das demonstrações financeiras e dos relatórios publicados pelos órgãos oficiais de gestão da dívida ou avaliar os

processos de gestão de risco a exposições fiscais decorrentes desse endividamento aparenta ser consentâneo com o seu mandato (TCU, 2018). Cogita, assim, que maior agregação de valor por parte das suas ações sobre a dívida pública estaria na construção de capacidade para a realização de auditorias financeiras ou operacionais voltadas à verificação de controles internos e à gestão de riscos, bem como para auxiliar na explicação de fenômenos relacionados ao processo de formação da dívida, inclusive seu propósito (objetivos e justificativas) e utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) (TCU, 2018).

Para fazer frente ao quanto pretendido pelo TCU, encontra-se em Costa (2016), a explicação de que dentre as competências constitucionais estabelecidas aos TC há espaço para o foco na conformidade dos atos, restrito ao aspecto legal, sua forma e adequação ao balizamento estabelecido na lei, mas também se pode perscrutar o desempenho e o resultado, atentar para a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão na busca da realização das políticas públicas. Também no tocante ao foco das ações de controle dos TC, Rocha (2013) cita pesquisas que apontam para o anseio de que os TC concentrem sua atuação na avaliação do alcance das políticas para além do controle meramente formal e expõe a percepção, que não é sua, de que, em sua maioria, os TC não se aproximam da substância da *accountability*, porque as informações por eles produzidas não atendem aos anseios e necessidades da sociedade, “restringindo-se à verificação da conformidade da ação dos agentes públicos, sem expandir seus horizontes para além dessa visão limitada” (ROCHA, 2013, p. 906). Somente com uma postura mais propositiva o controle externo poderá exercer o seu potencial de boas práticas na gestão pública, corrigindo irregularidades e contribuindo para a consolidação da *accountability* (CUNHA, 2016).

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

criação de uma cultura de responsabilidade na atividade financeira do Estado coerente com o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão², pondera:

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

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

Ferreira Júnior (2015), por sua vez, em estudo sobre os TC brasileiros, critica a cultura do controle autorreferente, voltado para os seus próprios processos, necessidades e perspectivas, e propõe, a partir da superação da concepção formalista de controle administrativo-financeiro, o estabelecimento de paradigma condizente com a boa governança. Dispõe, nesse sentido, que o bom controle público é a antítese do controle ineficiente e ineficaz, sendo aquele que se preocupa com a legalidade, mas também com a legitimidade, economicidade e concretude dos princípios constitucionais; que é retrospectivo e prospectivo; reativo e proativo; vigoroso mas não excessivo; repressor de más condutas e promotor de boas; que alcança os comportamentos omissivos e comissivos, salutar e dialógico; inteligente e racional; contextual e global; imparcial, proporcional, substancial e profundo; que considera a materialidade e a seletividade em suas análises; eficiente, eficaz e efetivo; que não se preocupa com formalismos desnecessários, mas não despreza os meios; e que enfrenta o demérito das escolhas por meio da sindicabilidade profunda da discricionariedade administrativa. Na mesma direção, Costa (2013, p. 52) reforça: de acordo com a Declaração de Lima, aprovada no Congresso da Intosai realizado no Peru em 1977, que consagra os princípios básicos do controle externo, o controle não representa um fim em si mesmo, mas uma atividade desenvolvida no âmbito de um “sistema cujo objetivo é a detecção de infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira pública”. Também, mais recentemente, a Declaração de Moscou, aprovada no Congresso da Intosai realizado na Rússia em 2019, previu que as circunstâncias atuais demandam das EFS a realização de trabalhos de qualidade e requerem a reavaliação do seu papel no processo *accountability* governamental. Para isso, as EFS devem proteger sua independência e posição evitando interferir nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas e funções de gerenciamentos do

² De acordo com o art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.”

governo, mas podem agregar valor dando importância para tópicos estratégicos, complexos e sensíveis através da emissão de recomendações (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019).

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

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

A partir do exame das nove funções que Conti (1998) apresenta para os TC tendo por base o texto constitucional³, com fundamento em Moutinho e Lochagin (2017), identificamos que estão mais diretamente relacionadas ao controle da dívida pública a função consultiva, identificada como aquela que os TC exercem por ocasião da emissão de parecer prévio que embasa o julgamento das contas de governo, e a função fiscalizadora, que guarda relação com a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, bem como dá guarida ao acompanhamento que é previsto pela LRF.

2.2.3.1 Controle da dívida pública em contas de governo

No desempenho da função consultiva, por determinação do art. 71, I, da CRFB, os TC apreciam as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e emitem parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo a sua aprovação, aprovação com ressalva(s) ou rejeição. Tais contas são usualmente denominadas como contas de governo (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). As contas de governo diferem-se das contas de gestão, posto que nessas últimas, o TC se debruça sobre o exame individual dos atos administrativos que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no que tange à legalidade, legitimidade e economicidade, bem como sobre os atos relativos à aplicação de subvenções sociais e renúncia de receitas. As contas de gestão podem ser anuais ou não, prestadas ou tomadas, no sentido de que podem ser apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos levados a cabo pela própria administração pública ou pelo TC. A competência para julgamento, nesse caso, é exclusiva dos TC (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

As contas de governo, por sua vez, constituem-se no meio pelo qual o chefe do Poder Executivo apresenta os resultados da atuação governamental do exercício ao qual se referem. Revelam, por assim dizer, o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, o atendimento dos limites de gastos mínimos e máximos previstos para a educação, saúde e pessoal. Seu julgamento, que é eminentemente político, dá-se a partir de ato composto, resultante da atuação de dois órgãos: o TC, que se expressa através do parecer prévio e recomenda a aprovação ou a rejeição das contas prestadas, e o Parlamento, que edita o ato principal, acompanhando a recomendação feita pelo TC ou dela divergindo (FURTADO, 2007). Em atenção aos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, os TC recebem, no início de cada ano, balanços contábeis acompanhados de relatórios dos órgãos de controle interno e sobre eles, após

³ Fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa.

apreciação geral e fundamentada, emitem sua avaliação em face das informações que lhe são apresentadas. É essa a manifestação dos TC que se define como parecer prévio. Parecer porque representa manifestação opinativa que tem por finalidade “iluminar e aconselhar”, nas palavras de Mello (2012). Prévio, porque traduz a ideia de anterioridade em relação ao julgamento a ser efetivado pelo Legislativo (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013)

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

Além do parecer prévio não ser o local apropriado para a análise profunda e vertical dos assuntos de que trata, nem mesmo da dívida pública, a análise que normalmente é feita pelos TC, conforme anotam Camargo e Rangel (2017), cinge-se à verificação dos limites exigidos pela legislação, o que não é suficiente, como demonstrado acima (item 2.2.3). Há necessidade de modificação do patamar das análises empreendidas pelos TC, de modo a que seja incorporada nos pareceres prévios também uma avaliação qualitativa sobre os resultados obtidos com a gestão dos recursos públicos. As contas de governo não devem se restringir à verificação do cumprimento de limites e metas, sob pena de desperdício de sua potencial finalidade de bem informar a sociedade acerca da gestão dos recursos públicos (FERREIRA JÚNIOR; CARDOSO, 2013).

2.2.3.2 Controle da dívida pública em fiscalizações específicas

A função fiscalizadora, com fundamento no art. 71, IV, da CRFB, é descrita como aquela relacionada à realização de auditorias e inspeções, mas também levantamentos e monitoramentos pelos TC, por iniciativa própria, por provocação de denúncias ou representações, ou a pedido do Poder Legislativo. Referidos procedimentos podem ser de

natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devendo ser orientadas segundo os vetores da legalidade, legitimidade e economicidade. Para Moutinho e Lochagin (2017), é através da função fiscalizadora que o controle possui maior potencial de contribuir para um adequado e responsável gerenciamento da dívida pública, na medida em que possibilita um exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da sua gestão.

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

Os TC comumente realizam auditorias de regularidade e conformidade, fator esse que é determinante para a sua falta de efetividade, por trazerem características de um modelo burocrático suplantado (MELO, 2008; ROCHA, 2013; COSTA, 2013; FERREIRA JUNIOR, 2015; CUNHA, 2016; e CAMARGO; RANGEL, 2017). Especialmente no que se refere à dívida pública, Camargo e Rangel (2017) defendem que se a atuação desses órgãos de controle deve buscar a melhoria da gestão dos recursos públicos em geral, objetivando maior eficiência dos gastos, essa análise seria ainda mais relevante para os recursos obtidos por meio de empréstimos e financiamentos. Além disso, sugerem que o controle seja exercido não apenas a *posteriori*, visto que a atuação prévia e concomitante dos TC não só é possível como é indispensável para a adequada proteção do erário. Isso porque, segundo demonstram, há informações oriundas de pesquisas que dão conta de que os projetos que são elaborados para justificar as operações de crédito são, em sua maioria, carentes de especificações que informem os benefícios esperados; as cartas consultas e pareceres técnicos que informam os objetivos e metas são elaborados de forma simples e sintética, não expressando e quase nunca mensurando os verdadeiros resultados esperados; os entes da federação normalmente não realizam uma adequada avaliação da relação custo/benefício dos recursos obtidos por meio de operações de crédito; as instituições financeiras internacionais possuem linhas de crédito que apenas impedem a utilização dos recursos obtidos por meio de empréstimos para a aquisição de armas, bebidas, tabaco ou joias, de modo que os recursos podem ser utilizados da forma que o Estado

julgar conveniente, bastando indicar onde foram alocados; as instituições financeiras nacionais permitem que sejam executadas alterações nos projetos apresentados, substituindo-os por outros, conforme os desejos e necessidades dos gestores estaduais (CAMARGO; RANGEL, 2017).

2.2.3.3 Controle da dívida pública no acompanhamento da gestão fiscal

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

Deve-se destacar que o acompanhamento da gestão fiscal pelos TC não se restringe à conferência dos cálculos apresentados nos demonstrativos e verificação se eles são superiores aos limites estabelecidos. No exercício dessa atividade, os TC também analisam a conformidade da metodologia empregada pela administração na elaboração de seus relatórios e demonstrativos e examinam o conteúdo contabilizado em cada rubrica, verificando sua adequação à metodologia adotada (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Resumindo, no Brasil, conforme visto, a dívida pública situa-se em um ambiente de intensa regulação. Além do controle direto, que se expressa por intermédio de normas jurídicas de ordem constitucional e legal que dispõem sobre uma série de limites, condições e vedações que precisam ser observados pelos entes subnacionais, há também o controle administrativo, exercido pela União, responsável, em última análise, pela fiscalização de todas as operações de crédito no país e pela sua estabilidade macroeconômica. O governo central tem particular interesse no controle da dívida pública das entidades subnacionais, visto que um processo de crescente dívida subnacional pode, inclusive, afetar a condução da política econômica, competência essa atribuída à União (FARIA, 2010).

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

O controle, nesse cenário, aparece com uma série de instituições envolvidas, cada qual com atribuições definidas e com o dever de cumprirem adequadamente a sua missão. A sociedade terá informações mais qualificadas, úteis e fidedignas quanto mais esses agentes cumprirem adequadamente seus papéis de formuladores, implementadores, gestores, supervisores, controladores e auditores da dívida. Especificamente no caso dos TC, conforme definição do MIP, há variadas atribuições voltadas ao controle da dívida, porém, não está ainda bem clara a definição do seu papel (TCU, 2018). Dentre as funções constitucionais dos TC, identificou-se que o controle da dívida tem lugar no exercício da função consultiva, quando da emissão de pareceres prévios, e da função fiscalizadora, quando da realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, e por intermédio do acompanhamento da gestão fiscal. Quanto ao foco das ações de controle, observou-se que pode ser tanto de regularidade, o que lhe confere um viés mais formal, quanto de natureza operacional, quando é possível analisar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão, além de possibilitar a aproximação dos TC da substância da *accountability*.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Refere-se o presente capítulo à apresentação dos procedimentos metodológicos que dão sustentação à realização do trabalho. Inicia-se com a caracterização da pesquisa, seguida da descrição do levantamento bibliográfico e dos objetivos específicos correlacionados com os instrumentos de coleta e de análise de dados utilizados. Após, mediante breve explanação acerca das funções constitucionais dos TC afetas ao controle da dívida pública, passa-se à descrição das dimensões, categorias e indicadores do modelo de análise aplicado.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa adota o paradigma interpretativista, de acordo com o qual a compreensão dos fenômenos sociais ocorre a partir da interpretação das atitudes e do sentido que os agentes conferem às suas razões (SANTOS, 2005). É ainda de ontologia intersubjetiva, pois considera a realidade social como a interação do mundo externo e a percepção dos indivíduos, e de epistemologia construtivista, eis que os significados não são descobertos, mas construídos a partir de processos de criação e compartilhamento coletivo, derivados da interação entre processos mentais e características de um objeto (SACCOL, 2009). Quanto à abordagem, é definida como qualitativa, uma vez que os resultados pretendidos não são mensuráveis, mas sim têm a intenção de aprofundar o conhecimento e descrever a complexidade das questões em estudo, de modo a contribuir para o processo de mudança a partir do entendimento das variadas particularidades dos indivíduos (DIEHL, 2004).

No que se refere ao método, a pesquisa é exploratória, porque parte precipuamente de fontes escritas (bibliográficas e documentais), com o fim de ampliar o conhecimento sobre o tema da dívida pública e do controle externo sobre ela, e descritiva, por que apresenta um recorte da realidade – controle do TCE/SC sobre a dívida pública do Estado, com o finalidade de descrevê-lo.

3.2 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Tendo em vista que o tema da pesquisa se situa em um ambiente bastante restrito do direito financeiro e próprio do controle externo da administração pública, foi realizado inicialmente um levantamento bibliográfico, com o fim de identificar as referências existentes. O objetivo não foi realizar uma revisão sistemática. Mesmo porque, para localizar a produção

científica publicada em periódicos nacionais e internacionais, foi realizada pesquisa através da identificação, seleção, análise e coleta de publicações sobre o tema do trabalho e como principal resultado foi possível validar a informação que Moutinho e Lochagin (2017) já haviam antecipado, ou seja, de que são escassos os estudos que abordam como as instituições de controle tratam da dívida pública, e de que há lacunas a serem exploradas.

Inicialmente, a partir da busca avançada por assuntos do portal de periódicos da Capes (procedeu-se desse modo porque a busca em bases específicas não apresentou resultados satisfatórios), a qual permite o acesso concomitante a todas as bases de pesquisa do portal e a todo tipo de artigo, foram realizadas sucessivas pesquisas com os descritores “dívida pública” and “controle” or “tribunal de contas”; “endividamento público” and “controle” or “tribunal de contas”; “public debt” and “control” or “checking” or “audit” e “public indebtedness” and “control” or “checking” or “audit”. Não houve limitação temporal, porém restringiu-se a pesquisa aos artigos revisados por pares, escritos em português e inglês. Os descritores em português não sofreram qualquer restrição (pesquisou-se em títulos, autor e assunto) e os em inglês foram restritos aos títulos. Como resultado, excluídas as repetições, após análise, restaram selecionados 2 artigos. Em complementação, pesquisa semelhante foi realizada nos resumos das publicações disponíveis na base SPELL – Scientific Periodicals Electronic Library e resultou na seleção de 1 artigo, o qual, todavia, já havia sido previamente identificado na pesquisa ao portal de periódicos da Capes. Por último, na base Google Scholar, foram selecionados 4 documentos. O quadro abaixo resume a descrição dos documentos que foram coletados na pesquisa às bases de trabalhos científicos:

Quadro 3 – Pesquisa em base de dados

Ano	Título	Autor
2001	O senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal.	LOUREIRO, M. R.
2002	Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.	SODRÉ, A. C. A.
2003	O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos.	LOUREIRO, M. R.
2012	O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação.	ANDRADE, C. A. S.
2017	Controle da gestão da dívida pública federal.	MOUTINHO, D.V; LOCHAGIN, G. L.
2019	Dívida pública	CONTI, J. M. (Coord.)

Fonte: elaborado pela autora.

3.3 MODELO DE ANÁLISE

Considerando que não há na literatura a definição de um modelo teórico validado que permita a solução do problema da pesquisa, construiu-se modelo de análise com fundamento nos elementos colhidos a partir das pesquisas bibliográfica e documental realizadas.

Inicialmente, com fundamento no exame das competências constitucionais e legais (funções) dos TC encontradas nos arts. 70 e 71, da CRFB e art. 59 da LRF, procedeu-se à classificação das funções consultiva e fiscalizadora como dimensões de análise, por serem essas as que mais se aproximam do controle da dívida pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). A função consultiva, descrita no art. 71, I, da CRFB, é exercida quando da apreciação das prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo, e a função fiscalizadora, descrita no art. 71, IV, da CRFB quando da realização de auditorias e inspeções de natureza financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria ou não. O art. 59 da LRF igualmente remete aos TC o exercício da função fiscalizadora, porém mediante o acompanhamento da gestão fiscal. Na sequência, com fundamento no artigo “Controle da gestão da dívida pública federal” de Moutinho e Lochagin (2017) e no Acórdão TCU 1705/2018 – Plenário, procedeu-se à classificação das ações de controle possíveis de serem implementadas pelos TC, como categorias (ações macro) e indicadores de análise (ações operacionais).

O quadro 5 detalha o modelo de análise que foi desenvolvido:

Quadro 5 – Modelo de análise

Dimensões (funções)	Categorias (ações do controle)	Indicadores
Consultiva (CRFB, art. 70 e 71, I; CE, art. 59, I)	Avaliação do montante e da evolução da dívida	- A ação do TCE/SC explicita e explica o montante, a evolução, as políticas, as ações e os fenômenos (fiscais, monetários cambiais, financeiros, contábeis e patrimoniais) que determinam a trajetória da dívida do Estado?
	Avaliação dos propósitos e utilidade da dívida do Estado	- A ação do TCE/SC permite conhecer os propósitos (objetivos e justificativas), a utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) e a aplicação dada aos recursos oriundos da dívida do Estado?
	Utilização de indicadores para avaliar a sustentabilidade da dívida do Estado	- A ação do TCE/SC adota indicadores que permitam estabelecer níveis de alerta em

		relação à sustentabilidade e à solvência da dívida do Estado?
	Transparência	- A ação do TCE/SC contribui para a transparência da dívida do Estado?
	Monitoramento	- O TCE/SC adota estratégia de atuação permanente em relação à dívida do Estado?
Fiscalizadora (LRF, art. 59)	Rotina de análise	- A rotina de análise do TCE/SC contempla a avaliação de limites e condições para a realização de operações de crédito, emissão de alertas e medidas para recondução da dívida ao limite? Os cálculos e a metodologia são avaliados?
Fiscalizadora (CRFB, arts. 70 e 71, IV; CE, arts. 58 e 59, IV)	Análise discricionária de aspectos da gestão da dívida e dos atos de sua contratação	- Quantas auditorias com enfoque na dívida do Estado o TCE/SC produziu? - Qual a natureza das auditorias produzidas? - Qual o objeto das auditorias?
	Avaliação dos propósitos e utilidade da dívida do Estado	- A ação do TCE/SC permite inferir os propósitos (objetivos e justificativas), a utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) e a aplicação dada aos recursos oriundos da dívida do Estado?
	Utilização de indicadores para avaliar a sustentabilidade da dívida do Estado	- A ação do TCE/SC adota indicadores que permitam estabelecer níveis de alerta em relação à sustentabilidade e solvência da dívida do Estado?
	Monitoramento	- Quais as providências tomadas a partir do monitoramento do resultado das auditorias?

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com os procedimentos metodológicos acima expostos, a pesquisa realizada apresenta paradigma interpretativista, ontologia intersubjetiva e abordagem qualitativa, e, apesar de ser exploratória, é também descritiva, porque apresenta um recorte da realidade – a dívida pública do Estado de Santa Catarina e o controle do TCE/SC sobre ela, com a finalidade de descrevê-los. Para atingimento dos objetivos específicos, o trabalho cumpre etapas que envolvem notadamente a realização de pesquisa documental, complementada por pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas e aplicação de questionário, analisadas segundo as técnicas da análise documental e de conteúdo.

3.4 INSTRUMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

O quadro abaixo sintetiza os objetivos específicos da pesquisa e correlaciona-os com os instrumentos de coleta e de análise utilizados:

Quadro 4 – Instrumentos de coleta e de análise dos dados

Objetivos específicos	Instrumentos de coleta	Instrumentos de análise
Examinar o papel dos TC no controle da dívida pública	Pesquisa bibliográfica	Análise documental e de conteúdo
Caracterizar a dívida pública do Estado de Santa Catarina	Pesquisa documental e entrevista	Análise documental e de conteúdo.
Descrever o controle que o TCE/SC exerce sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina	Pesquisa documental e questionário	Análise documental e de conteúdo
Identificar ações para o aperfeiçoamento do controle do TCE/SC sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina	Pesquisa bibliográfica, documental e entrevista	Análise documental e de conteúdo

Fonte: elaborado pela autora.

A consecução dos objetivos específicos do presente trabalho dependeu do cumprimento de etapas que envolveram notadamente a realização de pesquisas bibliográfica e documental, a qual foi complementada pela realização de entrevistas e aplicação de questionário.

Para cumprimento do segundo objetivo específico, foram coletados no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) documentos do tipo “Relatório Quadrimestral de Captação de Recursos e Dívida Pública do Estado de Santa Catarina” (RQD). A partir daí, foram consultados os RQD elaborados entre 2011 (data do primeiro documento) a 2019, porém, como amostra, optou-se por trabalhar com as informações referentes aos últimos três anos, lapso temporal que se entendeu como suficiente para a caracterização que se pretendia realizar, ou seja, um retrato dos números atuais da dívida pública catarinense. Em especial, foram extraídos dados do RQD pertinente ao primeiro quadrimestre de 2019, por ser o mais recente à época da coleta e, por isso, permitir uma representação mais próxima da realidade atual. Ainda nesta etapa, para conhecimento do cumprimento do marco regulatório e do impacto da dívida sobre o orçamento do Estado, foram coletados do endereço eletrônico do TCE/SC os relatórios técnicos que subsidiaram a emissão dos pareceres prévios sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual no período de 2014 a 2018, ampliando em dois anos o período da amostragem acima. Por fim, para complementação das análises, foram ouvidos, em entrevista

semiestruturada aplicada na data de 07/11/2019, dois servidores da SEF ocupantes de cargos de gerência e de direção em áreas relacionadas à captação de recursos e dívida pública do Estado (Apêndice A). A etapa destinada à realização de entrevistas sofreu expressiva limitação temporal e teve por finalidade a validação das informações obtidas por intermédio da pesquisa documental.

Para o objetivo específico seguinte, a coleta de documentos ocorreu em três etapas. Num primeiro momento, para a descrição da função consultiva, optou-se por selecionar os relatórios técnicos que trataram das prestações de contas do governo do Estado a partir do ano de 2001, para coincidir com o início da vigência da LRF, considerada viga mestra da gestão fiscal responsável. O último relatório disponível e que foi coletado refere-se às contas de 2018, por serem as últimas prestadas e apreciadas até a data da pesquisa. Parte dos relatórios técnicos foram coletados no endereço eletrônico do TCE/SC (2007 a 2018) e parte no banco de dados, onde se encontram digitalizados (2001 a 2006). Foram coletados também os pareceres prévios exarados no mesmo período. A coleta dos pareceres prévios seguiu o mesmo procedimento utilizado para os relatórios técnicos. Num segundo momento, para descrição da função fiscalizadora, que se perfectibiliza através da realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, foram realizadas pesquisas no banco de dados do TCE/SC utilizando a palavra “dívida” no campo “assunto” dos processos autuados no período de 2001 a 2018, novamente para coincidir com a vigência da LRF (independentemente do tipo do processo e da origem da Unidade Gestora). Como resposta, apurou-se que foram autuados cento e sessenta e um processos, dos quais apenas nove guardavam alguma relação com a realização de fiscalizações específicas sobre a dívida pública do Estado. A pesquisa foi repetida com a palavra “crédito” no campo “assunto” e como resposta apurou-se que foram autuados 149 processos, dos quais apenas um tinha relação direta com a fiscalização sobre a dívida do Estado. Num terceiro e último momento, para descrição da função fiscalizadora, que se perfectibiliza através do acompanhamento da gestão fiscal, foram realizadas pesquisas no banco de dados do TCE/SC selecionando a unidade gestora “Secretaria de Estado da Fazenda” nos processos do tipo “LRF” autuados no período de 2001 a 2018. Como resposta, apurou-se que foram autuados 57 processos, dos quais 18 foram selecionados para análise (um por ano). Por último, procedeu-se à aplicação de questionário em 14/11/2019 para a servidora do TCE/SC que coordena os trabalhos da unidade responsável pelo exame das prestações de contas do governo do Estado (Apêndice B).

Para o atingimento do quarto objetivo específico, foram revisitadas as referências bibliográficas e documentais (legislativas e jurisprudenciais) que deram embasamento ao

referencial teórico. Além disso, as entrevistas realizadas para atender ao segundo objetivo específico serviram de base para a absorção de impressões acerca da oportunidade de melhoria das ações de fiscalização do TCE/SC.

As informações coletadas visando ao alcance dos objetivos específicos da pesquisa foram examinadas por meio de instrumentos de análise documental e de conteúdo. A análise documental, que compreende a identificação, verificação e apreciação de documentos que não receberam tratamento científico ou analítico foi utilizada com a finalidade de analisar os diversos relatórios, bem como os pareceres e demais documentos legislativos e de jurisprudência selecionados. A análise de conteúdo, que cronologicamente abrange as fases de pré-análise, exploração do tratamento dos resultados obtidos e interpretação (MINAYO, 2001), foi igualmente utilizada com a finalidade última de alcançar os conteúdos subjacentes aos manifestados nas informações coletadas.

4 CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

O capítulo que segue tem por objetivo apresentar a caracterização, o diagnóstico e a análise da realidade estudada. Inicia com a caracterização da dívida pública consolidada do Estado de Santa Catarina, passa para o diagnóstico do cumprimento dos limites que compõem o marco regulatório, discorre, à luz do modelo de análise, sobre a realidade do controle que atualmente é realizado pelo TCE/SC sobre a dívida pública do Estado e, ao final, apresenta as razões gerais que sustentam a necessidade de aperfeiçoamento.

4.1 DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

4.1.1 Origens, composição, montante e comprometimento da Receita Corrente Líquida

Segundo dados do RQD - 1º quadrimestre de 2019, a história da dívida pública contratual do Estado remonta a 1922, época em que se tomou empréstimo no valor equivalente a dois orçamentos anuais para a construção da Ponte Hercílio Luz. A quitação da operação de crédito aconteceu em 1978, 56 anos após a sua contratação. Registros históricos citados no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) dão conta de que a obra foi construída originalmente para sustentar uma pista de rolamento, uma via férrea, uma passarela de pedestres e a adutora de abastecimento de água de Florianópolis, e que a sua construção consolidou a situação da capital do Estado para a cidade de Florianópolis, possibilitando o fluxo de transportes entre o continente e a ilha de Santa Catarina.

A demonstração da composição atual da dívida consolidada do Estado de Santa Catarina, por credor, segundo dados do RQD do 1º quadrimestre de 2019, está de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e segue especificada na tabela 1:

Tabela 1 – Estoque da dívida por credor

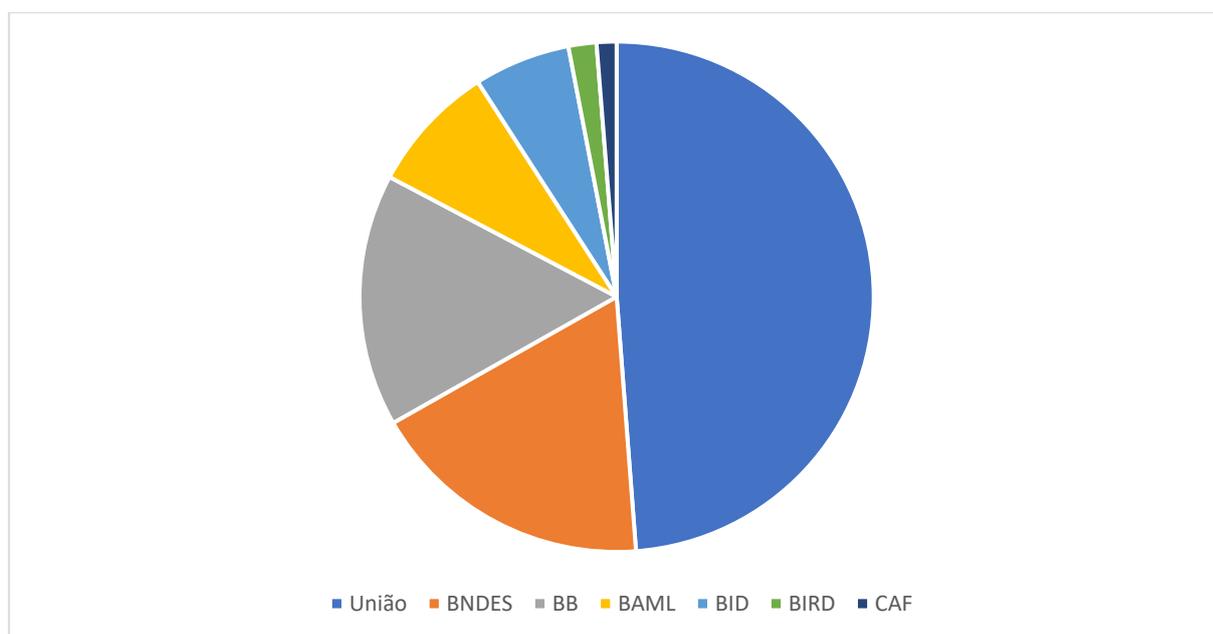
Descrição	Dez./2017 - R\$	%	Dez./2018 - R\$	%	Abr./2019 - R\$	%
UNIÃO	9.696.291.015,85	49,45	9.883.343.777,80	48,86	9.899.481.391,84	48,80
BNDES	3.605.307.409,93	18,39	3.667.188.219,35	18,13	3.645.566.857,25	17,97
Banco do Brasil	3.140.046.043,55	16,01	3.240.656.500,53	16,02	3.247.328.155,14	16,01
<i>Bank of America Merrill Lynch</i>	1.643.969.027,78	8,38	1.601.919.076,73	7,92	1.653.312.360,04	8,15
Banco Interamericano de Desenvolvimento	1.002.465.249,46	5,11	1.230.740.386,40	6,08	1.230.549.307,26	6,07
Banco Mundial	299.540.240,85	1,53	351.857.413,68	1,74	356.615.667,00	1,76

CAF - Cooperação Andina de Fomento	219.374.934,79	1,12	253.036.322,77	1,25	254.183.726,94	1,25
TOTAL	19.606.993.922,21	100	20.228.741.697,26	100	20.287.037.465,47	100

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico a seguir retrata as informações descritas na tabela 1:

Gráfico 1 – Estoque da dívida por credor



Fonte: elaborado pela autora.

Do que se percebe, atualmente, a maior parte da dívida consolidada do Estado de Santa Catarina é com a União (quase 50%). Conforme destaca o conteúdo introdutório do RQD mencionado acima, a dívida do Estado com a União decorre de renegociações que aconteceram principalmente em 1990, 1992 e 1998, em face de obrigações que tiveram origem no final da década de 1970 e nas décadas de 1980 e 1990 e os objetivos principais desses contratos guardam relação com a construção de moradias, saneamento básico, desenvolvimento urbano, construção de postos de saúde, aquisição de equipamentos, pavimentação e drenagem de estradas, capitalização do BRDE e BADESC, recomposição de dívidas, dentre outros. Nada obstante, em que pese a narrativa inicial faça referência apenas à realização de gastos com investimentos, informações mais detalhadas colhidas na sequência do mesmo relatório denotam que também despesas correntes, destinadas à manutenção e ao custeio da máquina pública fizeram parte das negociações. É o caso, por exemplo, da referência a valores que envolvem

saques na conta movimento do Tesouro junto ao Besc e na Celesc; de valores provenientes de dívida fluante atrasada e não registrada, de dívidas provenientes de operações de crédito por antecipação de receita vencidas e a vencer e da assunção, pela União, de dívida patronal do Estado com o Instituto de Previdência. Sobre a real destinação dos recursos que deram origem à dívida de Santa Catarina, um dos entrevistados contextualizou que em 1998, quando o Estado precisou renegociar com a União, partiu de contratos mal feitos em época de hiperinflação, e confirmou que o Estado tomava empréstimos por conta de ARO frequentemente, e que tudo foi objeto de renegociação. Além da União, o Estado de Santa Catarina também tem como credores o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), o *Bank of America Merrill Lynch*, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD) e a Cooperação Andina de Fomento (CAF) (RQD, 1º QUADRIMESTRE DE 2019).

A demonstração da composição atual da dívida consolidada do Estado no que se refere ao prazo dos empréstimos, segundo dados do RQD do 1º quadrimestre de 2019, denota que a sua principal parcela é considerada de longo prazo, conforme especificado na tabela 2:

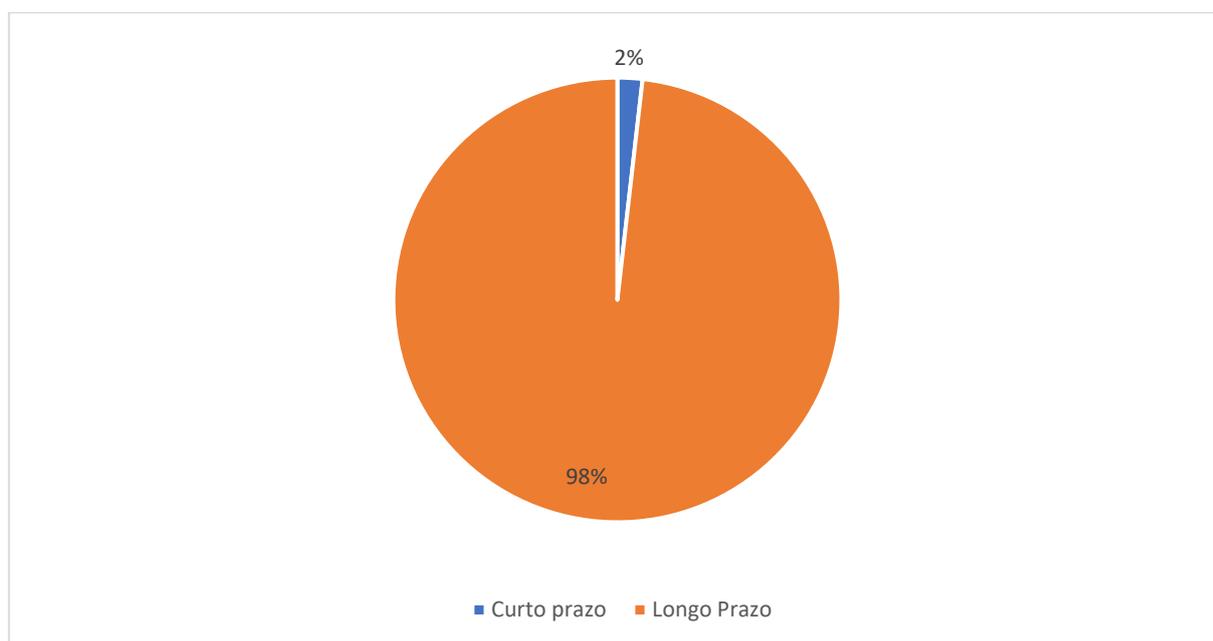
Tabela 2 – Estoque da dívida – empréstimos de curto e longo prazo

Descrição	Dez./2017 - R\$	%	Dez./2018 - R\$	%	Abr./2019 - R\$	%
Emp. Internos	16.441.644.469,33	83,86	16.791.188.497,68	83,01	16.792.376.404,23	82,77
Curto prazo	366.992.155,59	1,87	252.848.666,07	1,25	219.545.193,44	1,08
Longo prazo	16.074.652.313,74	81,98	16.538.339.831,61	81,76	16.572.831.210,79	81,69
Emp. externos	3.165.349.452,88	16,14	3.437.553.199,58	16,99	3.494.661.061,24	17,23
Curto prazo	396.906.939,29	2,02	110.638.884,51	0,55	145.829.645,95	0,72
Longo prazo	2.768.442.513,59	14,12	3.326.914.315,07	16,45	3.348.831.415,29	16,51
Total	19.606.993.922,21	100	20.228.741.697,26	100	20.287.037.465,47	100

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico a seguir retrata a segregação do estoque da dívida do Estado de Santa Catarina de acordo com os dados da tabela 2:

Gráfico 2 – Estoque da dívida – empréstimos de curto e longo prazo



Fonte: elaborado pela autora.

A segregação do valor da dívida contratual do Estado entre curto e longo prazo atende às normas ditadas pela STN, busca padronizar as práticas contábeis e adequá-las aos dispositivos legais vigentes e aos procedimentos reconhecidos por organismos internacionais.

O saldo de cada empréstimo, somados os de curto e de longo prazo, e sua respectiva participação percentual em relação ao estoque total para os anos de 2017, 2018 e para o primeiro quadrimestre de 2019 segundo a origem da instituição credora, se interna ou externa, seguem demonstrados na tabela 3:

Tabela 3 – Estoque da dívida por empréstimo – Internos e Externos

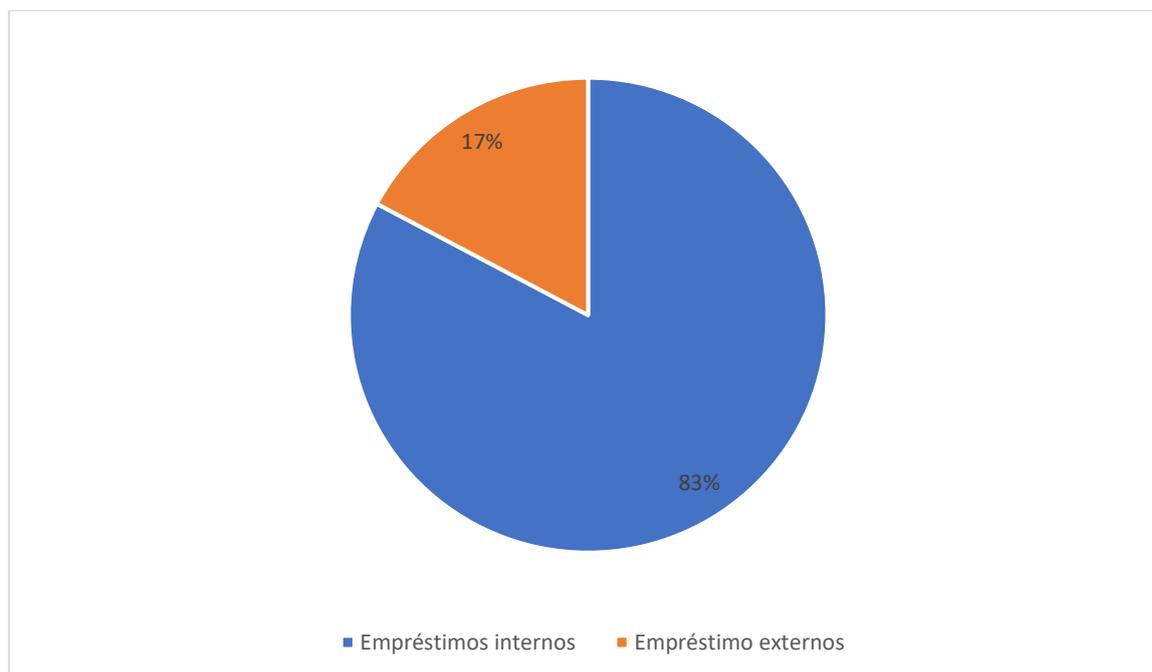
Descrição	Dez./2017 - R\$	%	Dez./2018 - R\$	%	Abr./2019 - R\$	%
Emp. Internos (I)	16.441.644.469,33	83,86	16.791.188.497,68	83,01	16.792.376.404,23	82,77
BB CAM. EST. PROD. PREV. DESAST. NAT.	1.222.393.575,50	6,23	1.389.006.155,76	6,87	1.350.004.866,49	6,65
BB PACTO POR SANTA CATARINA	1.911.593.344,96	9,75	1.851.650.344,77	9,15	1.897.323.288,65	9,35
BB PEFI	6.059.123,09	0,03	-	0,00	-	0,00
BNDDES ACELERA SC	3.028.206.127,98	15,44	3.066.990.916,86	15,16	3.053.519.027,22	15,05
BNDDES CAMINHOS DO DESENVOLV.	455.783.043,45	2,32	497.620.954,72	2,46	496.200.986,89	2,45

BNDES CASAN PAC	70.652.580,74	0,36	58.369.665,25	0,29	54.281.437,23	0,27
BNDES PEF II	25.132.723,04	0,13	24.776.596,99	0,12	24.550.373,35	0,12
BNDES PMAE GESTÃO	4.836.759,88	0,02	2.853.756,10	0,01	2.188.516,44	0,01
BNDES SIT JOINVILLE	20.696.174,84	0,11	16.576.329,43	0,08	14.826.516,12	0,07
UNIÃO DMLP	52.206.576,37	0,27	61.265.258,31	0,30	61.825.861,84	0,30
UNIÃO 9.496/97	9.631.071.043,80	49,12	9.813.965.688,11	48,51	9.831.016.081,18	48,46
UNIÃO 8.727/93	13.013.395,68	0,07	8.112.831,38	0,04	6.639.448,82	0,03
Emp. Externos (II)	3.165.349.452,88	16,14	3.437.553.199,58	16,99	3.494.661.061,24	17,23
BAML - REFINANC. RESÍDUO (US\$)	1.643.969.027,78	8,38	1.601.919.076,73	7,92	1.653.312.360,04	8,15
BID 1390 - BID IV - RODOVIAS (US\$)	168.308.449,81	0,86	153.646.350,98	0,76	158.650.828,17	0,78
BID 2171 - BID V (US\$)	132.273.783,67	0,67	146.441.006,28	0,72	143.787.760,33	0,71
BID 2172 - PROFISCO (US\$)	79.325.818,23	0,40	86.091.086,52	0,43	83.603.246,69	0,41
BID 2900 - BID VI - RODOVIAS (US\$)	622.557.197,75	3,18	844.561.942,62	4,18	844.507.472,07	4,16
BIRD 7952 - SC RURAL (US\$)	299.540.240,85	1,53	351.857.413,68	1,74	356.615.667,00	1,76
CAF - PIR I (US\$)	79.294.912,09	0,40	81.542.229,65	0,40	76.540.504,38	0,38
CAF - PROVIAS (US\$)	140.080.022,70	0,71	171.494.093,12	0,85	177.643.222,56	0,88
TOTAL: (I) + (II)	19.606.993.922,21	100	20.228.741.697,26	100	20.287.037.465,47	100

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico a seguir ilustra a segregação do estoque da dívida do Estado de Santa Catarina entre empréstimos internos e externos segundo os dados detalhados na tabela 3:

Gráfico 3 – Estoque da dívida - empréstimos internos e externos



Fonte: elaborado pela autora.

Conforme se observa, a maior parcela da dívida do Estado de Santa Catarina decorre de empréstimos internos. O maior deles decorre do Contrato 012/98/STN/COAF (Lei Federal 9.496/1997), que em 30/04/2019 correspondia a 48,46% do total, ou seja, R\$ 9.831 milhões. Na composição das operações externas, 47,31% correspondem ao saldo devedor da operação de crédito junto ao *Bank of America Merrill Lynch*. Assim, as operações de crédito externas representam 17,23% do total das operações de crédito ao final do primeiro quadrimestre de 2019.

A tabela 4, apresentada a seguir, resume a composição dos indexadores da dívida do Estado e apresenta a evolução dessa composição desde o ano de 2017:

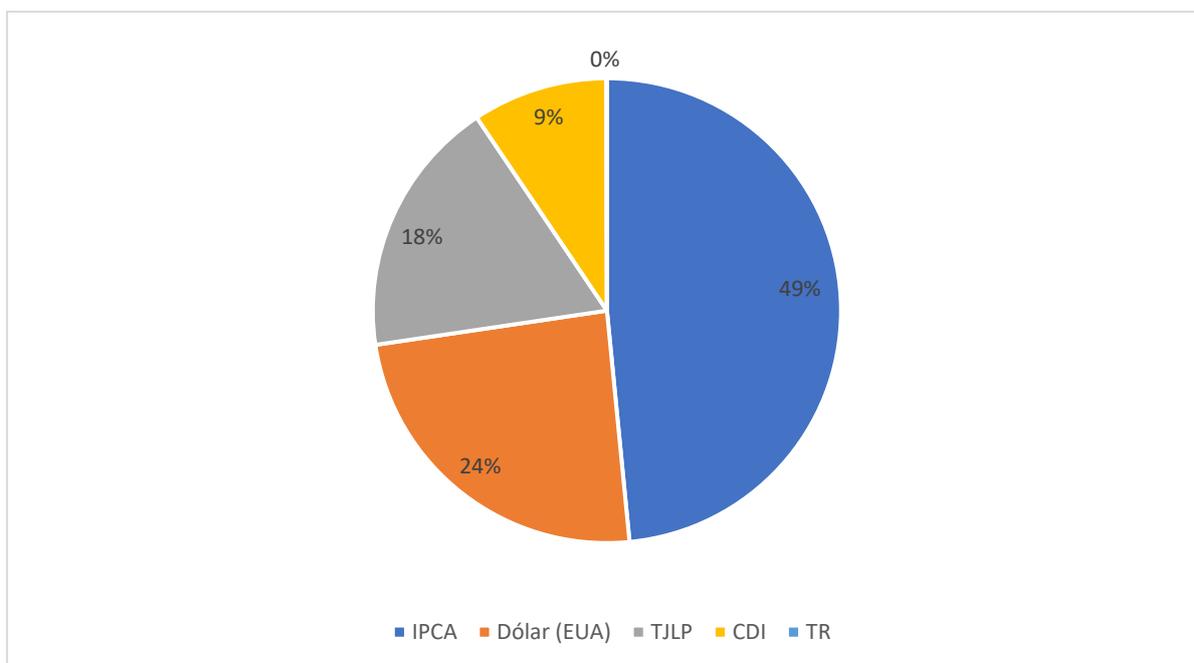
Tabela 4 – Estoque da dívida – participação % por indexador

Descrição	Dez./2017 - R\$	%	Dez./2018 - R\$	%	Abr./2019 - R\$	%
IGPDI/IPCA	9.631.071.043,80	49,12	9.813.965.688,11	48,51	9.831.016.081,18	48,46
DÓLAR (EUA)	4.439.949.604,75	22,64	4.887.824.613,65	24,16	4.906.491.789,57	24,19
TJLP	3.611.366.533,02	18,42	3.667.188.219,35	18,13	3.645.566.857,25	17,97
CDI	1.911.593.344,96	9,75	1.851.650.344,77	9,15	1.897.323.288,65	9,35
TR	13.013.395,68	0,07	8.112.831,38	0,04	6.639.448,82	0,03
Total	19.606.993.922,21	100	20.228.741.697,26	100	20.287.037.465,47	100

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico a seguir retrata a participação, por indexador, no estoque da dívida do Estado de Santa Catarina segundo os dados referidos pela tabela 4:

Gráfico 4 – Estoque da dívida – participação % por indexador



Fonte: elaborado pela autora.

A dívida contratual do Estado é corrigida tendo por base quatro indexadores. A maior parte, 48,46%, concentra-se na dívida com a União e é indexada pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Na principal renegociação da União com os Estados, amparada pela Lei Federal 9.496/1997, originalmente, havia a previsão, para Santa Catarina, de pagamento de juros da ordem de 6% ao ano, com aplicação de IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) como fator de correção monetária. Todavia, em 2017, após novas negociações e com a intensa participação do Estado mediante a defesa de tese jurídica que passou a ser conhecida pelo seu nome, sobreveio a adoção da taxa juros de 4% ao ano com aplicação de IPCA como correção monetária, limitados à Selic. Além disso, na mesma oportunidade, obteve-se um alongamento de 240 meses no prazo de pagamento, descontos e diferimentos para as parcelas com vencimento entre jun./2016 e jun./2018 (RQD, 1º QUADRIMESTRE DE 2019). De acordo com um dos entrevistados na pesquisa, além de encontrar amparo na Lei Complementar 156/2016, a renegociação de 2017 se justifica porque “mesmo o Estado tendo renegociado a dívida lá em 1998, estávamos pagando à época IGP-DI

mais 6% e a gente pagava e pagava e o contrato nunca amortizava”, tendo sido ainda necessária por ser medida de justiça, haja vista que o cenário econômico-financeiro mudou de forma significativa desde 1998, e a Selic (utilizada pela União para financiar-se junto ao mercado) ao longo do tempo foi reduzindo, ao ponto em que a União cobrava mais de encargos de Estados e Municípios do que o custo que pagava para se financiar, motivo pelo qual os “Estados e Municípios é que estavam financiando a União através de juros e encargos”.

Em seguida, o dólar americano aparece como indexador de 24,19% da dívida e engloba todas as operações de crédito externas, mais três operações internas – DMPL, CEF PNAF e BB Caminhos Estratégicos da Produção e Prevenção de Desastres Naturais. A TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) é o indexador de 17,97% da dívida contratual e refere-se aos contratos de empréstimo junto ao BNDES mais o contrato BB PEF I. Na sequência dos indexadores, o CDI (Certificado de Depósito Interbancário) representa 9,35% da composição e é o fator de correção da operação com o BB – Pacto por Santa Catarina. Apenas uma pequena parte da dívida é indexada pela TR (Taxa Referencial) e diz respeito ao contrato com a União regido pela Lei Federal 8.727/1993. Especialmente no tocante à operação de crédito externa firmada com o *Bank of America Merrill Lynch*, diante da recente alta no preço do dólar americano, um dos entrevistados argumentou que se à época da contratação o Estado tivesse feito *hedge* (seguro cambial) ao custo de R\$ 36 milhões, hoje estaríamos economizando, mas não o fez, muito por receio da atuação dos órgãos de controle, que poderiam responsabilizá-los quanto à realização daquela despesa.

A tabela 5 resume os gastos do Estado com o pagamento do serviço da dívida, apresenta a evolução desta despesa desde o exercício financeiro de 2014 e apresenta a sua relação com a RCL:

Tabela 5 – Serviço da dívida – participação % na RCL do Estado

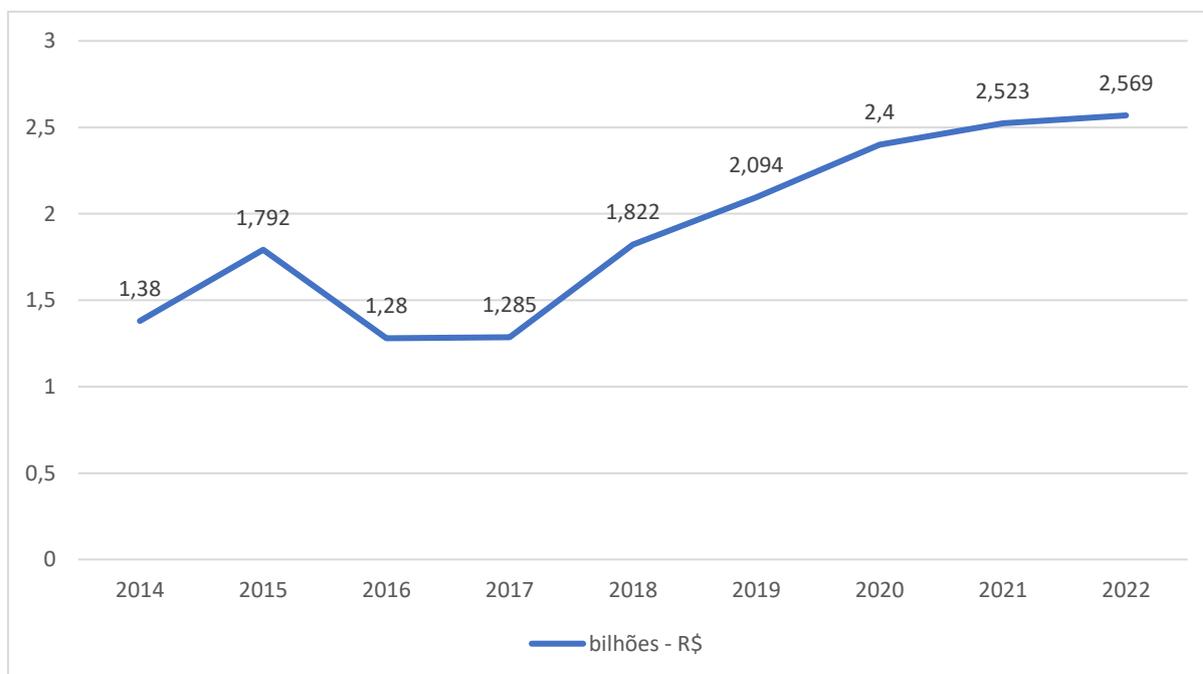
Ano	RCL – R\$	Amortização – R\$	Juros e Encargos – R\$	% da RCL
2014	20.375.738.855,44	564.775.469,29	815.130.099,48	6,77%
2015	21.062.538.501,18	834.924.410,43	957.286.002,78	8,51%
2016	21.217.477.704,41	608.954.284,26	671.254.327,44	6,03%
2017	22.168.076.340,74	535.467.668,39	750.077.796,34	5,80%
2018	22.773.760.288,74	804.948.034,64	1.017.523.159,59	8,00%

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico a seguir retrata a evolução das despesas realizadas pelo Estado com o serviço da dívida entre os anos de 2014 a 2018 conforme detalhamento acima, e agrega a projeção para

essas despesas para os anos de 2019 a 2022, segundo dados coletados do PROCESSO PCG 19/00311744:

Gráfico 5 – Serviço da dívida – participação % na RCL do Estado



Fonte: elaborado pela autora.

O comprometimento da receita do Estado com o pagamento do serviço da dívida, que envolve o pagamento de amortização (despesa de capital) juros e encargos (despesas correntes), nos últimos cinco anos, envolve significativo percentual da RCL e segundo dados projetados pelo TCE/SC (PROCESSO PCG 19/00311744), deve elevar-se consideravelmente, chegando a R\$ 2,4 bilhões em 2020, R\$ 2,523 bilhões em 2021 e R\$ 2,569 bilhões em 2022, ou seja, deve praticamente dobrar de valor em menos de dez anos. A variação para baixo registrada nos exercícios de 2016 e 2017 decorre dos descontos e diferimentos obtidos pelo Estado por ocasião da renegociação que ocorreu em 2017, conforme explicado logo acima (gráfico 4).

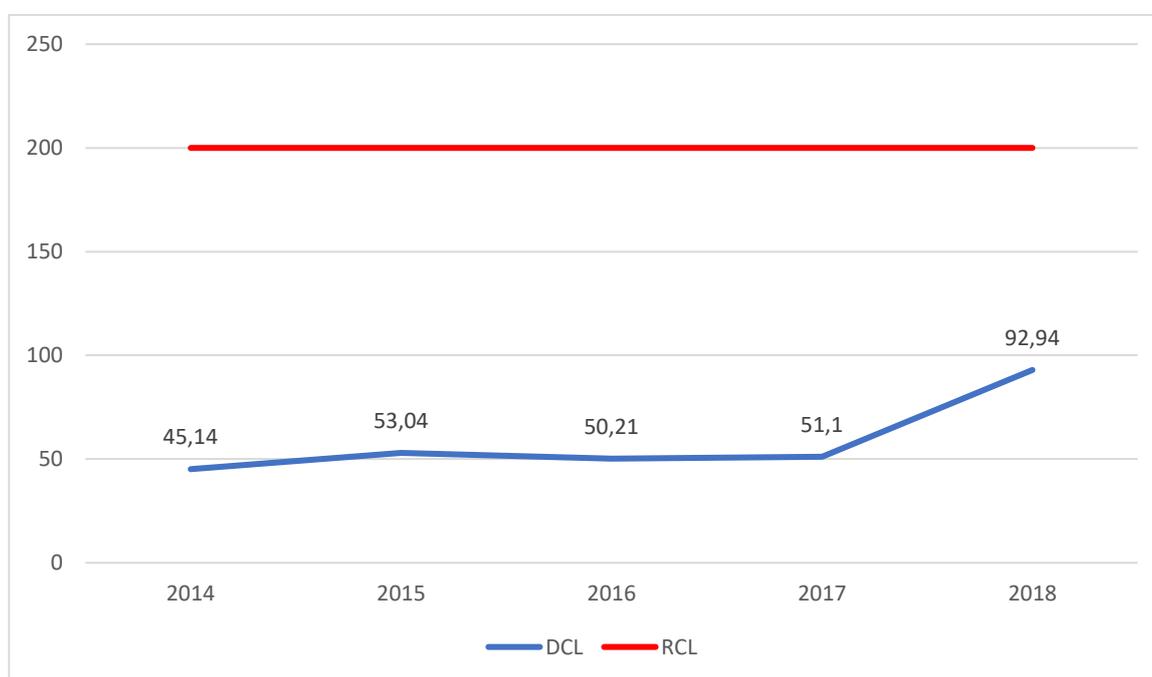
4.1.2 Observância do marco regulatório

A partir da apresentação do marco regulatório da dívida pública constante do item 2.1.4 anterior, identifica-se que se impõe à dívida consolidada do Estado de Santa Catarina a obediência a limites de ordem qualitativa e quantitativa. O limite qualitativo volta-se a assegurar

que os recursos que advém da contratação de operações de créditos se destinam à realização de investimentos e os limites quantitativos têm por objetivo controlar a manutenção dos níveis totais e a variação da dívida pública em relação à RCL.

No tocante aos níveis totais, o Estado tem como limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL) duas vezes a sua RCL (200%), conforme o disposto no art. 3º, I, da RSF 41/2001. O gráfico 6, apresentado a seguir, demonstra que a relação da DCL/RCL, mantém-se bem inferior ao limite máximo de 200%, fixado pela RSF 41/2001:

Gráfico 6 – Relação DCL/RCL



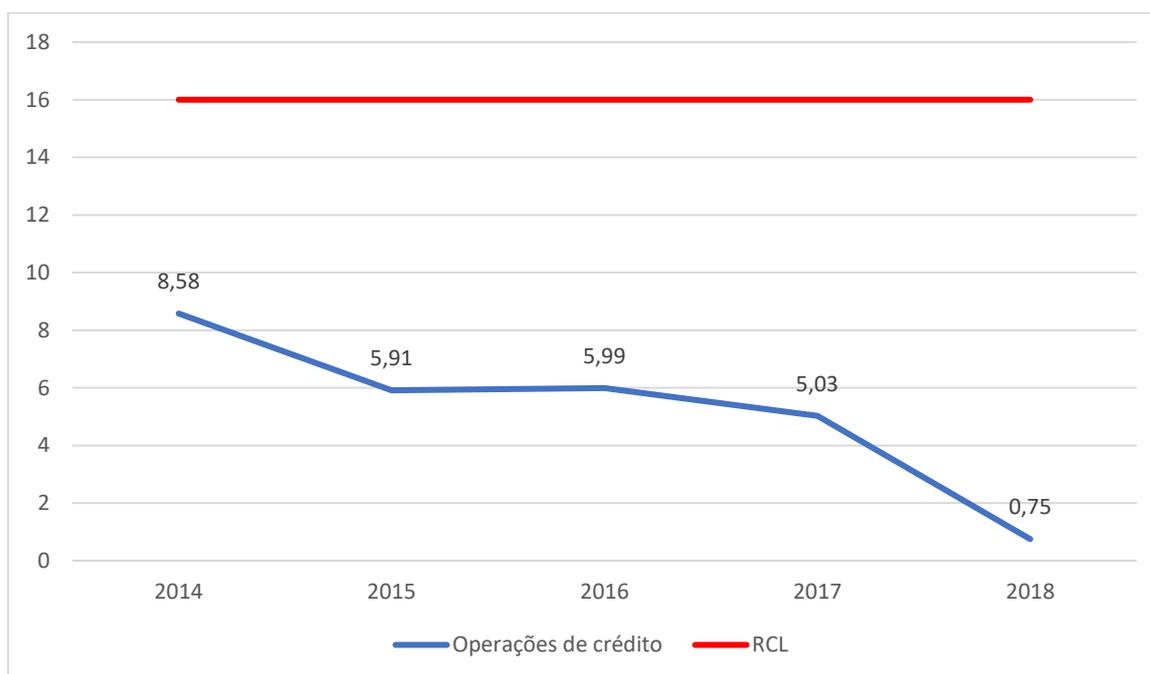
Fonte: elaborado pela autora.

Conforme informações do RQD pesquisado, ao longo dos anos, Santa Catarina reduziu a relação entre a DCL e a RCL. Entre os anos de 2006 e 2012 a tendência de redução esteve relacionada ao crescimento significativo da arrecadação, acima dos índices de inflação, e, também à variação negativa do IGP-DI em 2009, fruto da crise econômica mundial. Entre 2012 e 2018 a relação DCL/RCL inverteu e passou a apresentar tendência de crescimento em razão do aumento da taxa de crescimento da dívida contratual, principalmente entre os anos de 2012 e 2015, com a contratação de novas operações de crédito e, também em razão da redução da taxa de crescimento da RCL nesse período. A elevação aparentemente significativa registrada em 2018 decorre da alteração da metodologia de cálculo imposta pela STN e que passou a ser

adotada a partir do primeiro quadrimestre daquele exercício. Nada obstante, o limite permanece confortavelmente cumprido (RQD, 1º QUADRIMESTRE DE 2019).

Com relação ao limite total para a realização de operações de crédito por exercício financeiro, o Estado pode alcançar até 16% da RCL, em atenção ao disposto no art. 7º, I, da RSF 43/2001. O gráfico 7, apresentado a seguir, demonstra o comportamento desta relação:

Gráfico 7 – Relação Operações de crédito/RCL



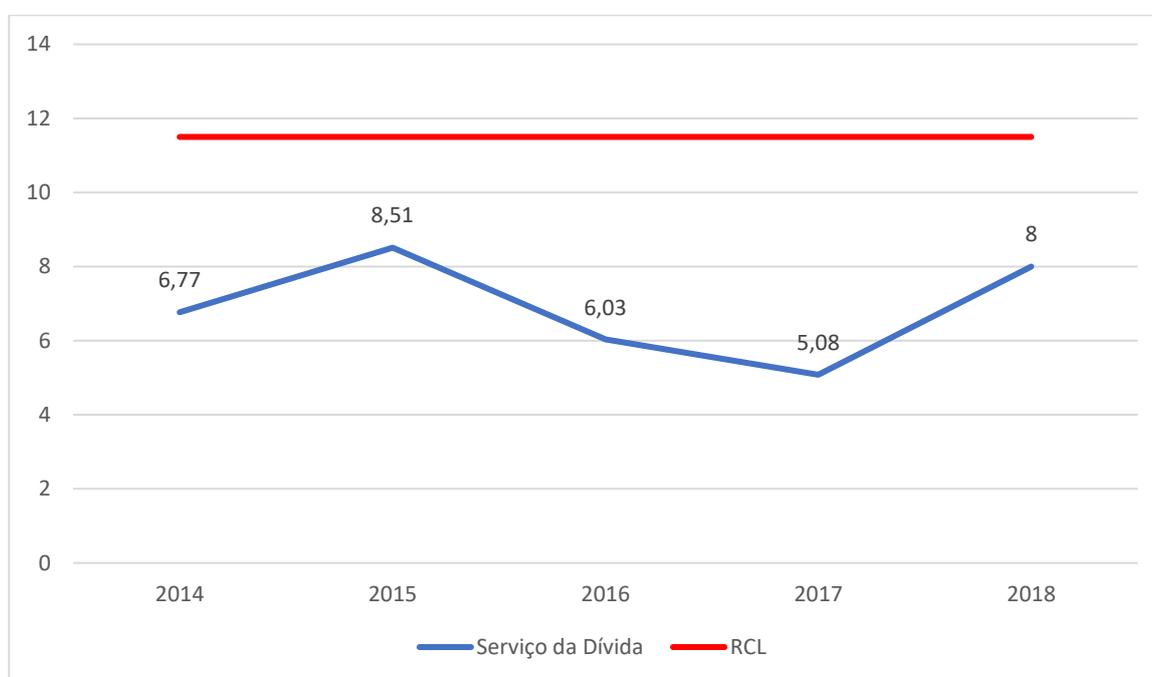
Fonte: elaborado pela autora.

Tal como o teto total, também o limite de 16% da RCL para a realização de operações de crédito vem sendo observado pelo Estado. A significativa redução evidenciada a partir de 2017 deve-se à metodologia de cálculo adotada pela STN desde 2017 para o cálculo da capacidade de pagamento (Capag) dos entes subnacionais. O cálculo da Capag compõe-se de três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez, que avaliam a solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a situação de caixa, respectivamente. No caso de Santa Catarina, a nota da Capag é “C” (pode variar de “A” a “D”), por isso o Estado não pode contar com a garantia da União para a realização de operações de crédito, o que faz com que as condições oferecidas pelos agentes financiadores, em sua maioria, sejam desfavoráveis. A respeito da adoção da Capag pelo Tesouro Nacional como fator de avaliação para a concessão ou não das garantias pela União, um dos entrevistados esclareceu que a partir

de 2017 diminuiu bastante o viés político da margem, que antes dependia muito da negociação entre os chefes dos poderes executivo federal, estaduais e municipais e que mesmo sendo merecedora de críticas, porque acaba igualando a situação de entes que possuem realidades distintas, a Capag conferiu transparência e simplicidade ao processo.

Para a apuração do limite de 11,5% da RCL para a realização de gastos com o serviço da dívida, aí incluídas as despesas com amortização, juros e encargos, inclusive os relativos a valores a desembolsar com operações de crédito já contratadas e a contratar, o gráfico 8 demonstra o comportamento dessa relação nos últimos cinco anos:

Gráfico 8 – Relação Serviço da Dívida/RCL

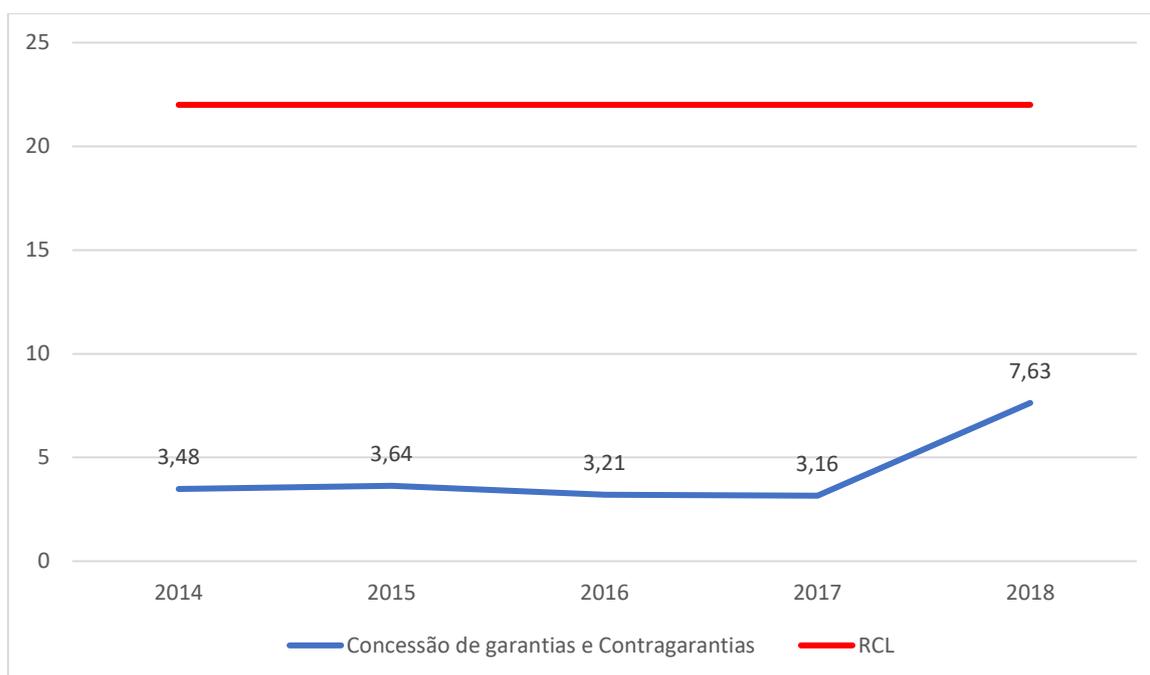


Fonte: elaborado pela autora.

O teto de 11,5% da RCL, como visto, tem sido cumprido ao longo dos anos pelo Estado de Santa Catarina, porém, as informações do gráfico acima, como também as projeções apresentadas no gráfico 5, demonstram tendência de elevação deste percentual.

Quanto ao limite de 22% da RCL relacionado à concessão de garantias, o gráfico 9 demonstra a sua evolução nos últimos cinco anos:

Gráfico 9 – Relação Saldo global de garantias e contragarantias concedidas/RCL

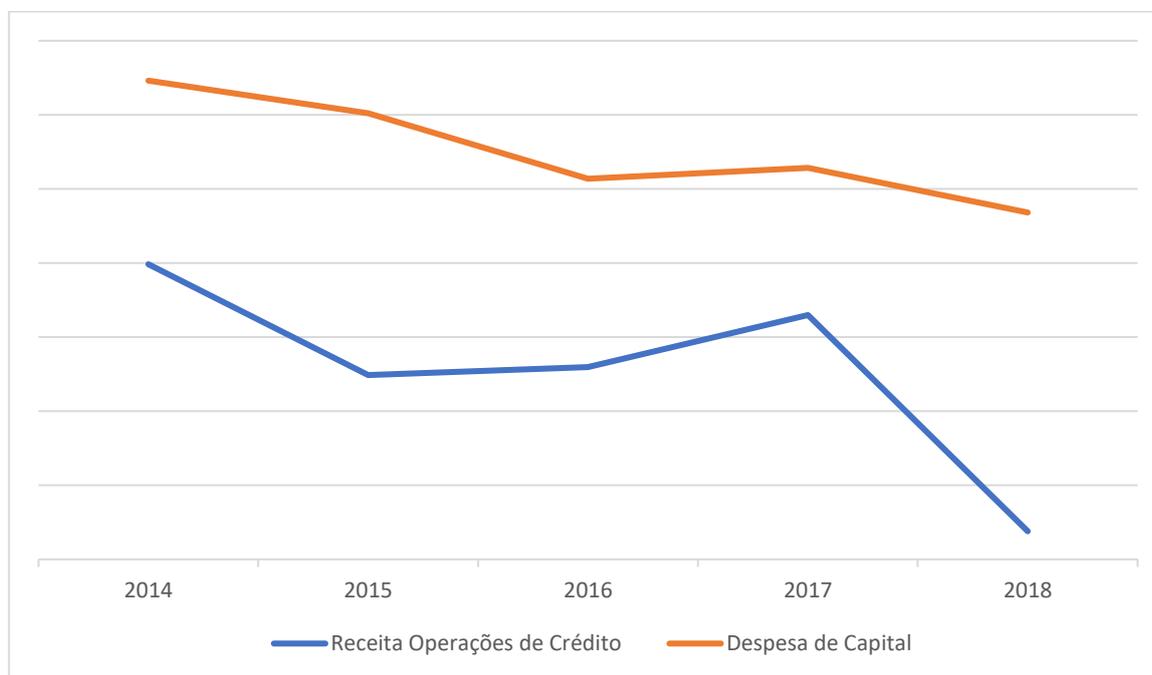


Fonte: elaborado pela autora.

É bastante confortável a situação do Estado no que se refere ao limite acima, como de resto é a situação com os demais limites de ordem quantitativa a que se referem o marco regulatório da dívida pública, o que de certa forma comprova o que Sodré (2002) sustenta, no sentido de que a LRF é uma condição necessária, mas não suficiente para o ajuste fiscal brasileiro. No mesmo sentido, um dos entrevistados esclareceu que a LRF foi bastante importante à época da sua edição porque estancou a cultura do endividamento desmedido, mas atualmente os limites deveriam ser outros, muito mais baixos dos que os que estão previstos nas RSF 41 e 43/2001. Outro entrevistado asseverou que o ambiente em que se situa a dívida pública é bastante regulado, mas que o que de fato fez com que os Estados diminuíssem os níveis das suas dívidas foi a condição imposta pela STN através da Capag. Informou ainda que no caso de Santa Catarina, o principal problema que impede a realização de novas dívidas é de caixa e que quanto aos limites da LRF a situação sempre foi muito tranquila e confortável.

Por fim, no que se refere à avaliação do limite qualitativo da dívida pública que remete ao cumprimento da “regra de ouro”, em todos os exercícios analisados, restou igualmente observado, sem maiores problemas. O gráfico 10 atesta a afirmação:

Gráfico 10 – Relação receita operações de crédito/despesas de capital - “regra de ouro”



Fonte: elaborado pela autora.

Em que pese a “regra de ouro” tenha por objetivo vedar que se realizem operações de crédito que excedam ao montante das despesas de capital, no contexto sob exame, em que altos valores com amortização da dívida contratada são despendidos mensalmente, a verificação da observância da regra, por si só, não é capaz de atestar que estejam sendo realizados investimentos com os valores decorrentes das operações de crédito contratadas.

Do que se pode perquirir, a história da dívida pública do Estado de Santa Catarina não é recente e o seu principal credor é a União. Atualmente, a dívida do Estado decorre de sucessivas renegociações que aconteceram sobretudo a partir da década de 1990, época em que teve início o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) por intermédio da Lei Federal 9.496/1997. Na ocasião, dívidas de diversas origens foram refinanciadas, o que revela que a destinação precípua dos recursos da dívida pública, ou seja, a realização de investimentos, não recebeu a devida atenção, nem da parte do Estado, nem da parte da União. Além disso, pode-se perceber que a maior parte da dívida é de longo prazo e o principal indexador é o IPCA, seguindo pelo dólar, TJLP e CDI. Especificamente quanto aos indexadores, observou-se que o IPCA substituiu o IGP-DI a partir de 2017, após negociação que foi benéfica para o Estado, onde a União reconheceu a alteração do cenário econômico-financeiro do contrato original. No

que se refere ao comprometimento da RCL do Estado com o pagamento do serviço da dívida, confirmou-se o quanto consignado na descrição da situação problema da pesquisa, ou seja, de que as obrigações que foram contraídas nas últimas décadas repercutem em significativo impacto nas despesas do orçamento e apresentam tendência de agravamento, ressalvada a diferença nos percentuais que neste item 4.1 foram apresentados, uma vez que aqui se está tratando unicamente da dívida pública contratual, e no item 1.1 fez-se referência ao montante total, o qual considera, além desse valor, também o que decorre de aportes para cobertura de insuficiência financeira da Previdência Social, pagamento de precatórios e devolução de depósitos judiciais.

Por último, no tocante aos limites de ordem quantitativa e qualitativa a que se referem o marco regulatório apurou-se a sua observância, com folga, pelos números que compõem as demonstrações contábeis do Estado. A exceção, no caso, ficou por conta da nota da Capag, cujo cálculo simples e transparente, desde 2017, tem conseguido diminuir ritmo do endividamento dos Estados, incluído o de Santa Catarina.

4.2 CONTROLE DO TCE/SC SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

4.2.1 Função consultiva

Do exame dos documentos examinados pode-se perceber que ao longo dos anos os relatórios técnicos do TCE/SC apresentam padrão semelhante. Dessa feita, ordinariamente, a dívida pública é tratada em dois momentos distintos, sendo o primeiro deles pertinente ao capítulo que trata da análise das demonstrações contábeis, e o segundo, ao capítulo que cuida da análise da gestão fiscal. No capítulo das demonstrações contábeis, a dívida pública é retratada segundo informações relacionadas à evolução dos saldos totais, dos passivos a curto prazo (dívida flutuante), dos passivos a longo prazo (dívida fundada) e das operações de crédito internas e externas realizadas. Há a apresentação da síntese do contrato 012/98/STN/COAFI, que representa a maior parcela da dívida consolidada do Estado e, especificamente quanto à dívida contratual, são evidenciados os saldos das operações de crédito internas e externas no exercício analisado e no anterior, além dos pagamentos das operações de crédito realizadas no exercício, consideradas as despesas com amortização, juros e encargos. No capítulo que trata da gestão fiscal, são apresentados conceitos e apurado o cumprimento do limite do montante total da dívida consolidada líquida. Na sequência descrevem-se e detalham-se informações

acerca das operações de crédito contraídas nos últimos anos; concessão de garantias; avaliação de grau de risco de crédito; riscos fiscais e passivos contingentes.

Além da análise ordinária, que se repete na maior parte dos relatórios pesquisados com pequenas variações ao longo do tempo, pontualmente, há relatórios técnicos que fazem referência, em capítulo dedicado a análises especiais denominado “demais assuntos relevantes” ou “destaques”, ou “função transporte” dentro do exame por função de governo, a temas afetos à dívida pública consolidada, conforme segue:

Quadro 6 – Análise complementar na função consultiva

Exercício financeiro	Descrição
2018	- Impacto dos gastos com a dívida pública na receita orçamentária do Estado; - Teto de gastos; - Pacto por Santa Catarina.
2017	- Pacto por Santa Catarina.
2016	- Pacto por Santa Catarina.
2015	- Pacto por Santa Catarina; - Fundo Estadual de Apoio aos Municípios (Fundam).
2014	- Pacto por Santa Catarina.
2013	- Pacto por Santa Catarina.
2008	- Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – BID – IV.
2007	- Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – BID – IV.
2006	- Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – BID – IV; - Projeto Microbacias 2/BIRD
2005	- Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – BID – IV; - Projeto Microbacias 2/BIRD
2004	- Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – BID – IV.
2003	- Reprodução da análise e histórico da movimentação da dívida do Estado no período de janeiro de 1983 a dezembro de 2003 apresentada no relatório da CPI da Alesc sobre a dívida pública fundada, externa e interna (PPI 04/00015803)

Fonte: elaborado pela autora.

A análise de conteúdo dos relatórios técnicos demonstrou que o tópico sobre o impacto dos gastos com o serviço da dívida na receita orçamentária do Estado foi desenvolvido no relatório das contas de 2018, oportunidade em que foi apresentada a expressividade dos valores despendidos pelo Estado, sobretudo em comparação com a receita arrecada e a situação projetada. No que se refere à análise sobre o teto de gastos, houve a descrição, em detalhes, do descumprimento do teto estabelecido pelo art. 4º da Lei Complementar Federal 156/2016. A observância do teto é condição para manutenção das condições contratuais que foram renegociadas em 2017. A aplicação dos recursos obtidos através do Pacto por Santa Catarina, por sua vez, vem sendo apreciada nos relatórios técnicos sobre as contas de 2013 a 2018 mediante a apresentação de informações gerais sobre o programa; a origem dos recursos e a

destinação prevista; a evolução da execução, desde o lançamento; a projeção para pagamento quanto ao prazo, juros e encargos; e, as despesas com publicidade incorridas. A manifestação sobre o Fundam foi apresentada na prestação de contas de 2015, a qual incorporou ao seu exame informações gerais sobre a iniciativa do Estado em instituir um fundo com recursos adquiridos através de operações de crédito com o objetivo de promover o desenvolvimento dos municípios, e, ao final, destacou os pontos positivos e negativos do projeto. As análises feitas sobre as prestações de contas de 2004 a 2008 sobre os programas rodoviário BID-IV e Microbacias 2 seguem o padrão descritivo, sem análises críticas, apenas com o apontamento de irregularidades, como por exemplo a ausência de aportes financeiros do Estado em contrapartida aos recursos obtidos via operações de crédito e o pagamento de taxa de permanência para a instituição financeira em face da não utilização dos recursos contratados no prazo estipulado. Por último, no que se refere ao exame das contas de 2003 e a transcrição de informações da CPI da Alesc sobre a dívida pública do Estado, os registros têm valor histórico por descrevem os fatos que ocorreram no período de 1983 a 2003, porém não há emissão de qualquer análise ou juízo de valor.

A ação do TCE/SC, além de compreender as análises dos relatórios técnicos sobre as prestações de contas, registrou nos pareceres prévios exarados no período pesquisado as seguintes ressalvas e/ou recomendações relacionadas à dívida pública, por parte do Plenário:

Quadro 7 – Ressalvas e recomendações

Exercício financeiro	Descrição
2018	Recomendação: - Recomendar ao Estado a imediata adoção de providência para contornar o quadro grave que vem se agravando ao longo dos anos no tocante ao crescimento da dívida pública, com grave risco de comprometimento do equilíbrio das finanças estaduais.
2015	Ressalva: - Existência de irregularidades graves relativas à qualidade na execução da pavimentação asfáltica do trecho de 11,25km entre os Municípios de Botuverá e Vidal Ramos em face da fiscalização deficiente; - Carência de fiscalização nas obras do Fundam por parte do BRDE e do Estado de Santa Catarina, contribuindo para a má qualidade aparente de algumas obras fiscalizadas.
2010	Recomendação: - Rever a gestão da dívida pública do Estado, objetivando a redução do seu montante, haja vista que em 2010, mesmo com superávit primário de R\$ 880 milhões, a dívida cresceu R\$ 1,59 bilhão.
2006	Recomendação: - Realizar o tempestivo e suficiente aporte de recursos da contrapartida estadual para execução do Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – etapa IV/BID e do Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – Projeto Microbacias 2/BIRD financiados por organismos internacionais, evitando atrasos no cumprimento dos prazos previstos nos respectivos contratos e o aumento dos custos

	operacionais e financeiros, bem como a postergação da disponibilização das obras, serviços e equipamentos à comunidade catarinense.
2005	Recomendação: - Realizar o tempestivo e suficiente aporte de recursos da contrapartida estadual para execução dos programas (Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina – etapa IV/BID e do Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – Projeto Microbacias 2/BIRD) financiados por organismos internacionais, evitando atrasos no cumprimento dos prazos previstos nos respectivos contratos e o aumento dos custos operacionais e financeiros, bem como a postergação da disponibilização das obras, serviços e equipamentos à comunidade catarinense.
2004	Recomendação: - Realizar o tempestivo e suficiente aporte de recursos da contrapartida estadual para execução dos programas financiados por organismos internacionais, evitando atrasos no cumprimento dos prazos previstos nos respectivos contratos e o aumento dos custos operacionais e financeiros, bem como a postergação da disponibilização das obras, serviços e equipamentos à comunidade catarinense.
2003	Recomendações: - Abster-se de realizar captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, em face da vedação do art. 37, inciso I, da LRF, sem prejuízo do art. 150, § 7º, da CRFB; - Realizar o aporte de recursos da contrapartida estadual para a execução do Programa Microbacias, para que seja evitada a cobrança, por parte do BIRD, da taxa de permanência sobre os recursos não utilizados no prazo estabelecido e para que seja cumprido o prazo de execução do contrato - Realizar aporte de recursos da contrapartida estadual para execução do Programa Rodoviário do Estado, para que seja evitada a cobrança, por parte do BID, da taxa de permanência sobre os recursos não utilizados no prazo estabelecido e para que seja cumprido o prazo para execução do contrato.

Fonte: elaborado pela autora.

As ressalvas constantes dos pareceres prévios referem-se a observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos estão em desconformidade com as normas e leis aplicáveis. As recomendações, por sua vez, são medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas. Ambas, ressalvas e recomendações, são normalmente acrescentadas aos pareceres prévios que recomendam a aprovação das contas de governo (REGIMENTO INTERNO TCE/SC, 2001)

Houve também, no período analisado, a expedição de determinações às diretorias técnicas do TCE/SC relacionadas à fiscalização da dívida pública:

Quadro 8 – Determinações

Exercício financeiro	Descrição
2018	<p>Determinação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que sejam realizadas inspeções e/ou auditorias para avaliar e acompanhar os efeitos do endividamento do Estado; - Que sejam realizadas inspeções e/ou auditorias nas obras públicas, integrantes do programa PACTO por Santa Catarina, visando identificar aquelas que se encontram paralisadas, em andamento ou, ainda, aquelas de qualidade questionável.
2013	<p>Determinação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização de uma auditoria operacional por parte desta Corte de Contas, a qual deverá avaliar os efeitos do endividamento atual do Estado, bem como os efeitos decorrentes da efetivação das operações de crédito previstas, em relação aos fluxos de caixa futuros, considerado o déficit previdenciário projetado, as dívidas decorrentes dos precatórios judiciais, os passivos contingentes e demais obrigações do Tesouro Estadual. Em suma, o referido trabalho deverá evidenciar os eventuais riscos e/ou dificuldades financeiras pelas quais o Estado possa vir a passar nos futuros exercícios e, em especial, os eventuais riscos quanto ao pagamento do serviço da dívida já contratada e a contratar.

Fonte: elaborado pela autora.

Em que pese o conteúdo das determinações, não foram instaurados os procedimentos de fiscalização referidos.

Ao questionário formulado tendo por base o modelo de análise, as respostas obtidas indicam que a ação do TCE/SC explicita e explica, detalhadamente, o montante e a evolução da dívida pública, mas não explica as políticas e os fenômenos que determinam a sua trajetória. No que se refere à avaliação dos propósitos da dívida, incluídos os objetivos e as justificativas; da utilidade, incluídas as consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos; e da aplicação dada aos recursos oriundos da dívida, a resposta recebida corrobora as análises feitas quanto ao conteúdo dos relatórios técnicos, ou seja, de que apenas quanto aos recursos que advieram do Pacto por Santa Catarina, programas rodoviário BID-IV e Microbacias 2 foi realizado algum acompanhamento, mesmo assim, conforme visto, não foram contempladas as particularidades destacadas acima, nem realizadas análises críticas sobre os investimentos escolhidos. Obteve-se também a confirmação de que o TCE/SC não utiliza indicadores quando do exame das contas de governo, nem para a avaliação da qualidade dos gastos em geral nem para a realização de análises voltadas ao conhecimento da sustentabilidade ou trajetória da dívida. Quanto à contribuição para a transparência da dívida nenhuma ação concreta foi reconhecida como realizada, tendo sido apenas referida a possibilidade de expedição de ressalvas e recomendações para o caso de restarem descumpridos os preceitos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência).

4.2.2 Função fiscalizadora – fiscalizações específicas

A função fiscalizadora por intermédio de fiscalizações específicas dá-se, no âmbito do TCE/SC, através de auditorias, inspeções e monitoramentos. As auditorias realizadas são de regularidade e de conformidade e há também casos em que são de natureza operacional. Os monitoramentos obedecem a regramento previsto em norma própria e alcançam o cumprimento de determinações e recomendações exaradas pelo Plenário do TCE/SC em processos normais de fiscalização, e, também, de recomendações constantes dos pareceres prévios e dos planos de ação previstos ao término das auditorias operacionais. O quadro abaixo retrata os processos de fiscalização que foram autuados pelo TCE/SC no período pesquisado (2001 a 2018) cujo assunto se relaciona com o tema “dívida pública” em unidades gestoras do Estado:

Quadro 9 – Processos autuados 2001-2018

Processo	Unidade	Assunto
DEN 17/00577554	Gabinete do Governador	Irregularidades atinentes ao Fundam II com recursos oriundos de operação de crédito junto ao BNDES.
PMO 12/00064302	Secretaria de Estado da Fazenda	Processo de Monitoramento - Plano de Ação decorrente de Recomendação das Contas de Governo - Crescimento da Dívida Fundada
AOR 04/02620739	Iprev	Auditoria ordinária in loco – aplicação dos recursos decorrentes da federalização da dívida do Estado para com o IPESC (exercício de 2003)
PPI 04/01619192	Alesc	Pedido de Informações sobre a Dívida Pública do Estado de Santa Catarina
PPI 04/00015803	Alesc	Pedido de Informações Técnicas pela CPI da dívida pública estadual
PPI 03/06338424	Alesc	Pedido de Informações sobre o valor da dívida pública em 1º de janeiro de 1999 e em 1º de janeiro de 2003
AOR 03/02114173	Iprev	Auditoria ordinária in loco – aplicação dos recursos decorrentes da federalização da dívida do Estado para com o Ipesc (exercício de 2002)
AOR 02/06137842	Iprev	Auditoria in loco - aplicação dos recursos decorrentes da federalização da dívida do Estado com o IPESC (julho a dezembro de 2001)
AOR 01/01961537	Iprev	Auditoria ordinária – verificação da utilização dos recursos da federalização da dívida do Governo do Estado (janeiro a maio de 2001)
PDI 01/01576463	Iprev	Auditoria in loco para verificar a aplicação dos recursos oriundos da federalização da dívida do Estado para com o IPESC (agosto a dezembro de 2000)

Fonte: elaborado pela autora.

Do que se percebe do quadro acima, no período pesquisado, no exercício da função fiscalizadora por intermédio de fiscalizações específicas, ação do TCE/SC deu-se de forma bastante pontual e restrita. Há um processo de denúncia que tratou de irregularidades atinentes à pretensão do Estado de reativar o fundo de apoio aos municípios (Fundam II) com recursos oriundos de operação de crédito junto ao BNDES, autuado em 2017, por provocação de um agente político (REP), um processo de monitoramento que decorre de recomendação expedida em parecer prévio que foi autuado em 2012 (PMO), cinco processos que tratam de auditorias ordinárias instauradas com o fim de verificar a aplicação dos recursos oriundos da federalização da dívida do Estado com o Instituto de Previdência, autuados em 2001, 2002 e 2003 (AOR e PDI) e três processos que se referem a pedidos de informações sobre a dívida pública do Estado para subsidiar os trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Alesc, autuados em 2003 e 2004 (PPI).

As fiscalizações, à exceção da que se deu no processo REP, que foi contemporâneo aos fatos e permitiria a análise de toda a documentação referente à efetivação da operação de crédito visando à análise de risco e avaliação prévia dos projetos que seriam financiados (prejudicada, todavia, em face do cancelamento da operação), são caracterizadas como de regularidade por não envolverem análises que ultrapassem a conferência de valores e o cumprimento de procedimentos, tendo sido todas elas realizadas posteriormente aos fatos auditados. Ao questionário formulado tendo por base o modelo de análise, as respostas atestam que nos últimos anos o TCE/SC pouco produziu no que se refere à dívida consolidada, muito embora, como visto acima, o próprio Plenário tenha assim determinado (quadro 8).

4.2.3 Função fiscalizadora – acompanhamento da gestão fiscal

A função fiscalizadora por intermédio do acompanhamento da gestão fiscal dá-se, no âmbito do TCE/SC, através da autuação de processos específicos do tipo “LRF”, onde são realizadas análises voltadas à apuração da observância dos limites, condições e vedações previstos na LRF e na legislação complementar. Essencialmente, são verificadas nesses processos as informações contidas nos RREO, que são bimestrais, e nos RGF, que são quadrimestrais, previstos nos arts. 52 e 54 da LRF, respectivamente, ou seja, não se referem apenas ao acompanhamento da dívida, mas alcançam outros fatores de observação, como o limite de despesas com pessoal, por exemplo. No tocante à dívida pública, o TCE/SC realiza o acompanhamento das informações contábeis relacionadas à dívida consolidada, concessão de garantias, realização de operações de crédito e apuração da receita corrente líquida.

A análise dos relatórios técnicos e decisões selecionados na amostragem demonstrou que a fiscalização do TCE/SC alcança o exame dos prazos de remessa das informações, a observância da forma de elaboração dos demonstrativos contábeis e a fidedignidade dos cálculos que são apresentados. As recomendações expedidas no período restringem-se a esses pontos. Não houve a expedição de alertas tendo em vista os montantes totais das dívidas consolidada e mobiliárias, das operações de crédito e das concessões de garantias têm se mantido abaixo de 90% dos respectivos limites.

Ao questionário formulado tendo por base o modelo de análise, as respostas obtidas vêm ao encontro dos resultados obtidos através da análise documental, ou seja, o TCE/SC examina bimestralmente o RREO e quadrimestralmente o RGF, os quais englobam demonstrativos de restos a pagar, dívida consolidada, operação de crédito e outros. Apenas para o caso de serem observados o descumprimento de limites são emitidos alertas na forma prevista pelo art. 59, da LRF.

Diante do que se expôs, as análises realizadas permitiram identificar que o controle que atualmente é feito pelo TCE/SC sobre a dívida pública consolidada do Estado dá-se, predominantemente, por intermédio da função consultiva, oportunidade em que são apreciadas anualmente as contas do governo do Estado, bem como mediante a função fiscalizadora, através do acompanhamento da gestão fiscal. A função fiscalizadora que se dá com a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, tem sido muito pouco utilizada, mesmo considerado o advento da LRF. Sob outro enfoque, foi possível também concluir que a atuação que o TCE/SC exerce sobre a dívida pública, em sua maior parte, não se aprofunda no exame do tema nem se distancia do controle formal e de legalidade. Além disso, pode-se constatar que o exame ocorre em momento posterior aos fatos e tem por base, fundamentalmente, os registros constantes dos balanços contábeis e demais informações que compõem as prestações de contas.

Forçoso reconhecer, todavia, como destacado pelo julgado do TCU (2018), que a auditoria sobre a formulação de políticas e escolhas públicas relacionadas à gestão da dívida é campo novo para as entidades de fiscalização, e que não há ainda um processo sistematizado e institucionalizado para o seu acompanhamento permanente, com definição de objetivos, limites, escopo, métodos e formato aderentes ao seu mandato. O diagnóstico relatado pelo TCU, por consequência do regime simétrico constitucional, aplica-se às entidades de fiscalização subnacionais, sendo, para o específico caso do TCE/SC, igualmente correto afirmar que há muito mais a ser investigado para que o parlamento e a sociedade catarinense possam compreender as causas, as consequências, os problemas e os benefícios da dívida pública do Estado.

4.3 NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE DO TCE/SC SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO

A dívida do Estado de Santa Catarina, no período analisado, muito embora apresente uma situação confortável no tocante aos limites impostos por força do marco regulatório que a ela se impõe, distancia-se de uma situação amena no que se refere ao esforço que precisa ser feito pela sociedade catarinense para o pagamento da sua amortização, juros e encargos. Além disso, a capacidade de pagamento do Estado, de acordo com os índices que são calculados pela STN desde 2017, evidencia que as condições para a contratação de novas operações de crédito não são favoráveis, seja para a renegociação das existentes, seja para a realização de investimentos que o Estado precise. Tal situação, por si só, indica que a gestão da dívida pública constitui um dos temas de central interesse para a sustentabilidade das contas do Estado (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017) e denota que o controle do TCE/SC deve ser muito mais amplo, frequente e profundo do que o que vem sendo feito atualmente.

Sob o prisma da justiça intergeracional, da mesma forma, entende-se que o controle amplo, assíduo e verticalizado do TCE/SC se impõe, ante os efeitos prospectivos da dívida, como forma de evitar que a irresponsabilidade fiscal de uma geração seja suportada pelas seguintes. De certa forma, pelas informações que foram coletadas na pesquisa, foi possível perceber que parte significativa da dívida pública atual decorreu da assunção, pela União, de compromissos financeiros do Estado que não tinham relação com a realização de investimentos, mas sim com despesas de custeio, o que não é adequado e foge do escopo para o qual a dívida contratual originalmente se destina. Outrossim, por ausência de fiscalização, não é possível afirmar com certeza que os recursos que advieram da totalidade das operações de crédito que compõem a dívida do Estado destinaram-se à realização de investimentos ou que as despesas realizadas foram realmente importantes para o desenvolvimento do Estado. É ilustrativa, nesse sentido, a sugestão de um dos entrevistados quando propõe que o TCE/SC recomende ao Estado a criação de um banco de projetos e que nenhuma operação de crédito pudesse ser contratada sem que os investimentos passassem por uma análise prévia, bem como enquanto não fossem analisados os impactos econômicos do empréstimo, de modo a justificá-lo. Algumas questões, segundo o entrevistado, precisam ser respondidas anteriormente à realização de uma nova operação de crédito, pois não se pode aceitar que uma contratação ocorra apenas para atender aos interesses daqueles que decidem, como por exemplo, o investimento vai trazer desenvolvimento econômico? Haverá impacto social? Qual a justificativa? É necessário? Portugal (2009), no mesmo sentido do entrevistado, já pontuava que não é apenas a utilização

da dívida pública para financiar despesas que não revistam as características de investimento que pode ser caracterizada como um erro, uma vez que também a má escolha e a ineficiente execução de projetos de investimentos públicos podem diminuir as taxas de retorno e elevar o peso do financiamento nas receitas futuras. Confirma-se, por exemplo, as ressalvas e recomendações que constaram dos pareceres prévios sobre as prestações de contas do governo do Estado dos anos de 2015, 2006, 2005, 2004 e 2003 em que se fez referência à fiscalização deficiente e à má qualidade das obras que estavam recebendo recursos de operações de crédito; a atrasos no aporte de recursos, gerando prejuízos financeiros ao Estado e ao pagamento de taxa de permanência sobre recursos disponibilizados mas não utilizados no prazo acordado.

As evidências coletadas nas análises sobre o controle que o TCE/SC atualmente exerce sobre a dívida pública deram conta de que a forma de atuação do Tribunal catarinense não destoa do que foi verificado na maior parte dos TC brasileiros por Camargo e Rangel (2017), ou seja, é posterior aos fatos, concentra-se na emissão do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo estadual e na verificação dos limites exigidos pela legislação, o que não é suficiente. Para ser aperfeiçoado, o momento, o instrumento, o foco, a frequência e a profundidade das fiscalizações sobre a dívida pública devem ser ampliados, pois tanto quanto é relevante o controle sobre as obras e os serviços especiais, como saúde e educação, por exemplo, é também importante o controle sobre a dívida pública (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Ademais, a crítica à cultura do controle autorreferente dos TC brasileiros feita por Ferreira Júnior (2015) aplica-se à forma como o TCE/SC atua sobre a dívida pública e corrobora a necessidade de superação da concepção formalista do controle que atualmente é feito, dada a possibilidade de adoção de uma postura mais proativa, que permita a detecção de desvios não apenas relacionados aos princípios da legalidade, mas também da economicidade, eficiência e eficácia da gestão da dívida. Logo, também sob esse contexto entende-se como necessário o aperfeiçoamento das ações que o TCE/SC atualmente exerce sobre a dívida pública do Estado, o qual não pode ficar restrito ao momento (*ex post*), nem aos instrumentos na maior parte das vezes utilizados (parecer prévio e acompanhamento da gestão fiscal), tampouco ao foco conferido à análise (meramente formal e quantitativo). Não se defende, com isso, o abandono total e irrestrito das análises que até então foram realizadas, mas sim o seu aperfeiçoamento, para o fim de que a fiscalização do TCE/SC possa alcançar e combater as externalidades que forem detectadas, segundo um controle efetivo que pode ser de regularidade e quantitativo em alguns momentos, mas que seja majoritariamente qualitativo, menos formal, mais operacional, voltado ao exame da economicidade, eficiência e eficácia dos atos de contratação e de gestão

da dívida pública. Enfim, o aperfeiçoamento que se propõe, com fundamento em Costa (2013), visa situar a instituição do TCE/SC em uma posição chave no sistema de *checks and balances*, indispensável à *accountability* de quem contrata e gere a dívida pública do Estado.

Passa-se a apresentar, na sequência, detalhamento das ações passíveis de serem implementadas, organizadas segundo as funções consultiva e fiscalizadora, que nortearam presente estudo, sintetizadas no quadro 10:

Quadro 10: Síntese das principais ações de aperfeiçoamento propostas

Funções	Principais Ações
Consultiva	Modificar o patamar de análise dos pareceres prévios sobre as contas de governo e aperfeiçoar o monitoramento das ressalvas, recomendações e determinações
Fiscalizadora	Construir capacidade para a realização de auditorias financeiras e operacionais voltadas ao controle da dívida pública
Fiscalizadora	Recomendar ao Estado, como medida de governança pública, a instituição de banco de projetos

Fonte: elaborado pela autora.

5 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

O presente capítulo destina-se à apresentação de propostas de intervenção tendo por base, fundamentalmente, as discussões lançadas no referencial teórico (Capítulo 2) e a caracterização, diagnóstico e análise da realidade estudada (Capítulo 4) e lança, a partir das razões gerais que sustentam a necessidade de aperfeiçoamento do controle do TCE/SC no que se refere à dívida do Estado (item 4.3), o detalhamento das ações passíveis de serem implementadas, organizadas segundo as funções consultiva e fiscalizadora, que nortearam as análises.

5.1 FUNÇÃO CONSULTIVA

Como instrumento da atividade financeira do Estado, a dívida pública deve atender ao interesse público e estar voltada à realização de despesas com investimentos. Para isso, precisa estar sempre bem controlada, uma vez que, se mal gerida ou contratada, pode gerar problemas financeiros, comprometedores, em última análise, da sustentabilidade das contas públicas e da prestação de serviços públicos pelo Estado. Por isso, para o TCE/SC, torna-se fundamental *modificar o patamar de análise dos pareceres prévios sobre as contas de governo e aperfeiçoar o monitoramento das ressalvas, recomendações e determinações*, em especial no tocante à dívida pública uma vez que os efeitos dos atos sobre ela praticados projetam-se sobre as gerações seguintes.

A análise que é feita pelo TCE/SC sobre a dívida pública no exercício da função consultiva, em sua maior parte, restringe-se à verificação de limites, o que não é suficiente, porque as contas de governo não devem se circunscrever à verificação do cumprimento de limites e metas, sob pena de desperdício de sua potencial finalidade de bem informar a sociedade acerca das causas, consequências, problemas e benefícios da dívida. Assim, defende-se que a atuação do TCE/SC na busca da melhoria da gestão dos recursos públicos em geral é ainda mais relevante quando os recursos são obtidos por meio de empréstimos e financiamentos, uma vez que a dívida pública gera benefícios presentes, com ônus futuros.

Desse modo, visando ao aperfeiçoamento do controle que atualmente é realizado, propõe-se que as ações do TCE/SC permitam inferir não apenas o montante e a evolução da dívida pública, mas também as políticas e os fenômenos que determinam sua trajetória e a avaliação dos seus propósitos, incluídos seus objetivos e suas justificativas; sua utilidade, incluídas as consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos; e, a aplicação dada

aos recursos. Além disso, para o exercício da função consultiva, propõe-se a adoção de indicadores, os quais podem ser voltados, por exemplo, ao conhecimento da sustentabilidade e da trajetória da dívida; sua eficiência e economicidade; comprometimento do PIB; e, endividamento per capita. No tocante à transparência, propõe-se que os relatórios do TCE/SC contribuam para que haja maior inteligibilidade das demonstrações financeiras e dos relatórios que são publicados pelos órgãos oficiais de gestão da dívida do Estado.

Por último, ante a baixa resolução das ressalvas, recomendações e determinações destacadas nos pareceres prévios que foram analisados, propõe-se que sejam implementadas melhorias no seu processo de monitoramento como forma de conferir efetividade à atuação do TCE/SC. Dentre os pareceres prévios que foram analisados observou-se que nos anos de 2003, 2004, 2005, 2006, 2010, 2015 e 2018 foram registradas ressalvas e/ou recomendações relacionadas a irregularidades com implicações sobre a dívida pública, algumas das quais com conteúdo idêntico e repetido, o que informa, de um lado, a pouca importância que o órgão controlado dedica à formação do estoque da dívida e, de outro, a apatia do órgão controlador, que por se comportar de forma autorreferente, não atenta para a baixa efetividade das suas decisões. Ainda no sentido de recomendar a melhoria do processo de monitoramento do conteúdo final dos pareceres prévios, observou-se que nas prestações de contas de 2013 e 2018 o Plenário reconheceu a necessidade de uma investigação mais aprofundada da dívida pública do Estado que até o momento, todavia, não foram realizadas.

5.2 FUNÇÃO FISCALIZADORA

Desde o início da vigência da LRF o TCE/SC não realizou nenhuma fiscalização específica sobre a gestão da dívida pública do Estado. O último processo que tratou do assunto foi autuado em 2017, mesmo assim, apenas por provocação (decorreu de representação de agente político) e para tratar de uma específica operação de crédito que acabou não sendo efetivada pelo Estado. Compreende-se que a auditagem sobre a formulação de políticas e escolhas públicas relacionadas à gestão da dívida é campo novo para as entidades de fiscalização e que não há ainda um processo sistematizado e institucionalizado para o seu acompanhamento permanente, porém, considerando que o TCE/SC possui mandato para exercer o controle externo da administração pública sob os vetores da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão pública, à luz das análises realizadas, visando ao aperfeiçoamento do controle que atualmente é realizado, propõe-se a *construção de capacidade para a*

realização de auditorias financeiras e operacionais voltadas ao controle da dívida pública, a qual pode levar em conta, por exemplo, as seguintes ações:

- Que o TCE/SC reconheça a relevância das questões afetas à dívida pública para a sustentabilidade das contas públicas e reserve espaço no seu planejamento para realizar fiscalizações sobre esse tema, pois é através da função fiscalizadora que se abre, efetivamente, a possibilidade de contribuição para um adequado e responsável gerenciamento da dívida do Estado;
- Que o TCE/SC seja mais proativo e menos autorreferente e que a fiscalização sobre a dívida pública não fique voltada unicamente para o foco da conformidade e da regularidade (meramente formal e quantitativa), nem fique restrita ao momento (*ex post*) ou aos instrumentos que na maior parte das vezes são utilizados (parecer prévio e acompanhamento da gestão fiscal);
- Que o TCE/SC realize levantamento com o objetivo de conhecer o sistema de informação da dívida pública do Estado para identificar os controles gerais relativos à TI e os controles dos sistemas relacionados à entrada, ao processamento e à saída de dados;
- Que o TCE/SC realize auditoria operacional e avalie os processos de gestão de risco a exposições fiscais decorrentes do endividamento do Estado e incentive a incorporação de boas práticas, que revise a orçamentação e analise as pressões fiscais de longo prazo;
- Que o TCE/SC fiscalize se os projetos que são elaborados para justificar as operações de crédito apresentam as especificações necessárias no que se refere à caracterização do investimento, aos benefícios esperados, aos resultados, e à relação custo-benefício;
- Que o TCE/SC promova debates públicos que envolvam a análise dos custos da dívida pública e a conveniência e oportunidade na manutenção de ativos imobilizados de menor rentabilidade;
- Que o TCE/SC busque orientação no conjunto de normas da Intosai elaboradas com o fim de auxiliar a compreensão do papel do sistema de auditorias governamentais em relação à dívida soberana dos países: ISSAI 5410 (guia para planejamento e execução de auditorias nos controles internos da dívida pública), ISSAI 5420 (dívida pública: gestão e vulnerabilidade, papéis potenciais das EFS, ISSAI 5422 (exercício de termo de referência para a realização de auditoria operacional em dívida pública), ISSAI

5430 (exposição fiscal: implicações da gestão da dívida e o papel das EFS), ISSAI 5440 (guia para conduzir uma auditoria em dívida pública – o uso de testes substantivos em auditoria financeira) e ISSAI 5450 (guia de auditoria em sistemas de informação de dívida pública) (TCU, 2018).

Ademais, de acordo com a Declaração de Lima, aprovada no Congresso da Intosai realizado no Peru em 1977, o controle não representa um fim em si mesmo, mas uma atividade desenvolvida no âmbito de um sistema cujo objetivo é a detecção de infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira pública. E, mais recentemente, a Declaração de Moscou, aprovada no Congresso da Intosai realizado na Rússia em 2019, previu que as circunstâncias atuais demandam das EFS a realização de trabalhos de qualidade e requerem a reavaliação do seu papel no processo *accountability* governamental. Para isso, as EFS devem proteger sua independência e posição evitando interferir nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas e funções de gerenciamentos do governo, mas podem agregar valor dando importância para tópicos estratégicos, complexos e sensíveis através da emissão de recomendações.

As análises realizadas neste trabalho de pesquisa demonstraram, conforme visto no Capítulo 4, que atualmente o TCE/SC não realiza auditorias nem mantém qualquer tipo de monitoramento sobre a dívida pública do Estado. Apenas posteriormente aos atos de contratação e tão somente para os casos que foram examinados nas prestações de contas de governo, é que o TCE/SC identificou a existência de deficiências no planejamento e na aplicação dos recursos oriundos de algumas operações de crédito. Nesse cenário, compreende-se como uma medida que pode aperfeiçoar não apenas as ações de controle do TCE/SC, mas todo o processo de contratação de novas operações de crédito pelo Estado, a expedição de *recomendação ao Poder Executivo do Estado, como medida de governança pública, para a instituição de um banco de projetos* em prol da melhoria do planejamento e da eficiência social, econômica e financeira dos investimentos, bem como visando a conferir a transparência das decisões. Como já debatido nas análises realizadas, ante o peso sobre o orçamento e os seus efeitos prospectivos, é importante que o TCE/SC fiscalize a dívida pública no que se refere não apenas aos atos de gestão, mas também no que importa aos atos de contratação. E, neste caso, não importa apenas que os recursos advindos de operações de crédito sejam destinados à realização de investimentos, pois também a má escolha e a ineficiente execução de projetos podem diminuir as taxas de retorno e elevar o peso do financiamento nas receitas futuras.

6. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A história da dívida pública do Estado de Santa Catarina não é recente e apresenta elementos que indicam a existência de expressivo comprometimento do orçamento com os custos decorrentes do seu pagamento, fato esse que por si só já eleva o tema à posição de central interesse para a sustentabilidade das contas públicas do Estado. Há ainda a questão dos efeitos prospectivos, que colocam em evidência a necessidade do seu constante acompanhamento com o fim de evitar que a irresponsabilidade fiscal de uma geração se transforme em um peso excessivo para as gerações seguintes (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017).

Há vários conceitos correlatos ao da dívida pública, cada qual com particularidades, em que pese, em alguns momentos, admita-se confusão ou mesmo utilização como sinônimos. Tal se dá, em especial, com os conceitos de dívida pública, endividamento público e empréstimo público (HARADA, 2013). No tocante, especificamente, ao conceito de dívida pública, é importante delimitar que sua incidência não alcança as dívidas da administração, caracterizadas como aquelas que se relacionam com a aquisição de bens, prestação de serviços, condenações judiciais e aluguéis (BALLEIRO, 2008; TORRES, 2013). Ademais, por decorrer do crédito público, a dívida pública deve sempre atender ao interesse público e obedecer, para a sua realização, à forma prevista em lei. Trata-se, afinal, de instrumento que se amolda à atividade financeira do Estado e que serve à consecução de importantes objetivos em prol do seu desenvolvimento, sendo, no entanto, essencial que além do interesse público que lhe é peculiar, sua finalidade esteja voltada à realização de despesas com investimentos, pois são essas as únicas que se podem imputar às gerações futuras (ANDRADE, 2012). A grande questão, ante os efeitos nocivos que pode causar é controlá-la (CONTI, 2018).

No Brasil, a dívida pública dos entes subnacionais e, por conseguinte a dívida do Estado de Santa Catarina, situa-se em um ambiente de intensa regulação. Além do controle direto, que se expressa por intermédio de normas jurídicas que dispõem sobre uma série de limites, condições e vedações, há também o controle administrativo, exercido pela União, responsável, em última análise, pela fiscalização de todas as operações de crédito no país e pela sua estabilidade macroeconômica (CONTI, 2003; ANDRADE, 2012). A má reputação da dívida pública, como regra, decorre do abandono do princípio clássico da não utilização apenas como investimentos, porém não apenas isso. Problemas relacionados à escolha, à execução de projetos e à gestão da dívida igualmente repercutem em diminuição das taxas de retorno e elevam o peso do seu financiamento para as receitas futuras (PORTUGAL, 2009). Para o controle da dívida há uma série de instituições envolvidas, cada qual com atribuições definidas

e com o dever de cumprirem adequadamente a sua missão. A sociedade terá informações mais qualificadas, úteis e fidedignas quanto mais esses agentes cumprirem adequadamente seus papéis de formuladores, implementadores, gestores, supervisores, controladores e auditores. Especificamente no caso dos TC, há várias atribuições que podem ser exercidas, porém, não está ainda bem clara a definição do seu papel, conforme reconheceu o TCU (2018). Dentre as funções constitucionais que são atribuídas aos TC, o controle da dívida tem lugar no exercício da função consultiva, quando da emissão de pareceres prévios, e da função fiscalizadora, quando da realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, e por intermédio do acompanhamento da gestão fiscal (MOUTINHO; LOCHAGIN, 2017). Quanto ao foco, as ações de controle dos TC podem se voltar à verificação da regularidade, o que lhe confere um viés mais formal, ou à natureza operacional, quando é possível analisar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão, além de possibilitar a aproximação dos TC da substância da *accountability* (MELO, 2008; ROCHA, 2013; COSTA, 2013; FERREIRA JUNIOR, 2015; CUNHA, 2016; e CAMARGO; RANGEL, 2017).

Na caracterização da dívida pública do Estado identificou-se que a União é a principal credora de Santa Catarina e que essa relação creditícia teve origem no início da década de 1990, seguida por sucessivas renegociações, que abrangem obrigações diversas desde o final da década de 1970, 1980 e 1990. Quanto à observância do marco regulatório, concluiu-se que o seu cumprimento se verifica com folga, à exceção da capacidade de pagamento, cujo cálculo, obedecendo à metodologia da STN, confere ao Estado nota “C” desde 2017, o que desfavorece a contratação de novas dívidas. Todavia, ainda assim, mesmo atendendo aos limites do marco regulatório e tendo deixado de realizar novos investimentos por conta das condições impostas pela STN, os gastos com o pagamento da dívida repercutem em significativo impacto nas despesas do orçamento e apresentam tendência de agravamento.

Na descrição do atual controle que o TCE/SC realiza sobre a dívida pública do Estado, chegou-se à conclusão de que ele não se distingue do que é realizado pelos demais TC do país, ou seja, ocorre predominantemente, por intermédio da função consultiva, oportunidade em que são apreciadas anualmente as contas do chefe do Poder Executivo do Estado, bem como mediante a função fiscalizadora, através do acompanhamento da gestão fiscal. A função fiscalizadora que se dá com a realização de auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos, tem sido muito pouco utilizada, mesmo considerando o advento da LRF. Ademais, sob outro enfoque, foi possível perceber que a atuação que o TCE/SC exerce sobre a dívida pública, em sua maior parte, também não se aprofunda nem se distancia do controle formal e de legalidade. Além disso, o exame ocorre em momento posterior aos fatos e tem por

base, fundamentalmente, os registros constantes dos balanços contábeis e demais informações que compõem as prestações de contas.

Após a caracterização da dívida do Estado e a análise sobre a forma de atuação do TCE/SC, em resposta ao problema da pesquisa, entendido sob o prisma de oportunidade de melhoria, foi elaborada proposta de intervenção a partir de um conjunto de ações voltadas a assegurar maior alcance, profundidade, efetividade e utilidade para o controle. A sustentabilidade das contas públicas depende de uma série de fatores e a questão da dívida pública ocupa posição de fulcral interesse para essa avaliação. Trata-se de um instrumento que se bem utilizado pode assegurar crescimento e desenvolvimento social e econômico para um Estado ou região (PORTUGAL, 2009); de outro lado, se mal gerido ou mal contratado pode comprometer a prestação dos serviços públicos e abalar o desenvolvimento futuro da população desse mesmo local. Ainda que o ambiente de contratação e de gestão da dívida pública seja bastante regulado, percebem-se lacunas que dão azo à má-utilização da dívida pública, o que pode decorrer de problemas na profissionalização dos agentes públicos responsáveis pela sua gestão ou de decisões políticas açodadas que direcionam a aplicação dos recursos obtidos por meio de operações de crédito para a realização de investimentos mal planejados, mal coordenados, por vezes até mesmo menos relevantes sob o ponto de vista econômico e social. Há ainda casos em que os recursos sequer são direcionados para a realização de investimentos. Falhas de diversas ordens vêm ocorrendo e podem ser detectadas e combatidas e a atuação dos TC, desde que mais proativos e menos autorreferentes tem muito a contribuir.

Para o controle financeiro da administração pública e para o controle da dívida em particular, os TC possuem um mandato que é muito maior do que o de um mero certificador ou avaliador de números e dados contábeis, porém a forma pela qual se diagnosticou que o TCE/SC atua sobre a dívida pública acabou por corroborar as impressões iniciais da pesquisa. Ou seja, há necessidade de superação da concepção formalista do controle que atualmente é feito, dada a possibilidade de adoção de uma postura que permita a detecção de desvios não apenas relacionados aos princípios da legalidade, mas também da economicidade, eficiência e eficácia da gestão da dívida. Assim, a proposição, não é a de abandono total e irrestrito das ações de controle que até então foram realizadas, mas sim de que se promova o seu aperfeiçoamento, para o fim de que a fiscalização do TCE/SC possa alcançar e combater as externalidades que forem detectadas, segundo um controle efetivo que pode ser de regularidade e quantitativo em alguns momentos, mas que seja majoritariamente qualitativo, menos formal, mais operacional, voltado ao exame da economicidade, eficiência e eficácia dos atos de contratação e de gestão da dívida pública. Enfim, o aperfeiçoamento que se propõe, visa situar a instituição do TCE/SC

em uma posição chave no sistema de freios e contrapesos, próprio de uma instituição que tenha muito a contribuir à *accountability* de quem contrata e gere a dívida pública do Estado e não como um mero avaliador de cálculos e registros contábeis.

Dentre as medidas de aperfeiçoamento a serem implementadas, foram identificadas ações voltadas à função consultiva e fiscalizadora dos Tribunais de Contas. No primeiro caso, as ações possíveis guardam relação com a modificação do patamar de análise dos pareceres prévios sobre as contas de governo e melhoria do monitoramento de ressalvas, recomendações e determinações constantes dos pareceres prévios exarados. No segundo caso, para a função fiscalizadora no tocante às auditorias e inspeções, as ações propostas relacionam-se com a construção de capacidade para a realização de auditorias financeiras e operacionais voltadas ao controle da dívida pública, e, no tocante à gestão fiscal, com a instituição de banco de projetos, como medida de governança pública.

Cabem, por fim, três registros. O primeiro deles refere-se à escassez de material teórico e científico sobre o tema do controle da dívida pública como limitador da pesquisa, fato esse suscitado por Moutinho e Lochagin (2017) e corroborado pelo levantamento bibliográfico especificado nos procedimentos metodológicos deste trabalho. Outrossim, ainda sobre esse fator limitador, Conti (2019), declarou que são muitas as áreas do direito financeiro em que há escassez de material de apoio para que se tenham bases mínimas de informações, ideias e conceitos e concluiu que a dívida pública é sem dúvida a maior delas.

O segundo registro decorre da limitação exposta e diz respeito à proposição para que novos estudos sobre o controle da dívida pública sejam realizados. O tema da dívida pública é de singular importância para a sustentabilidade das contas públicas e há espaço para novas pesquisas e novos enfoques a respeito do seu controle. A operacionalização das medidas de aperfeiçoamento propostas ou o aprofundamento do estudo de forma a alcançar o controle sobre a dívida pública dos Municípios, são exemplos de novos temas que podem ser explorados.

O terceiro registro têm relação com a limitação temporal imposta à frente às atividades profissionais desempenhadas pela autora. Sabe-se que o mestrado profissional se diferencia do mestrado acadêmico em razão de estar voltado à solução de problema de pesquisa diretamente relacionado com a atuação prática do aluno, revelando por isso, de forma reflexa, o desafio de compatibilizar o exercício de atividades profissionais com as atividades acadêmicas. No caso específico da autora, para o bem e para o mal, o decorrer do curso de mestrado coincidiu com a assunção de cargo de direção e assessoramento superior no TCE/SC, o que, se de um lado repercutiu no surgimento de oportunidades que facilitaram em muito na coleta de material, de

outro, em face das responsabilidades assumidas, limitou o tempo disponível para o trabalho. Ambas as situações estão impressas no conteúdo e nos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. S. de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, 2017. **Quadro histórico artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <bd.camara.leg.br › handle › bdcamara › quadro_historico_ art26.ADCT.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a Emenda n. 99/2017 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/>. Acesso em 1 ago. 2018.

BRASIL. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 maio 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm/>. Acesso em 1 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm/>. Acesso em 1 ago. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 18/1999. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 mar. 1999. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/38154/>>, Acesso em 3 novembro de 2019.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 abr. 2002. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/>>, Acesso em 1 ago. 2018.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 10 abr. 2002. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/>>, Acesso em 1 ago. 2018.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 48, de 24 de dezembro de 2007. Dispões sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. **Diário Oficial da República do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 2007. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/>>, Acesso em 1 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1705/2018**. Plenário. Relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1191920159.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.132/2012**. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 21 de nov. de 2012. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3132%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=5c93aca0-3b91-11ea-af81-731603a27335>>. Acesso em 2 ago. 2018.

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

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

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

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

CONTI, J. M. Recuperar as finanças públicas em frangalhos é o desafio para 2018. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

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

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

Catarina, Florianópolis, 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Declaração de Moscou (2019) e os desafios para o controle externo brasileiro**. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/a-declaracao-de-moscou-2019-e-os-desafios-para-o-controle-externo-brasileiro/>>. Acesso em 23 dez. 2019.

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

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

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

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

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

LOUREIRO M. R. O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos I. In: Relatório de pesquisa n. 5, 2003. São Paulo. **EASP/FGV/Núcleo de pesquisas e publicações**. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/o-controle-do-endividamento-publico-no-brasil-uma-perspectiva-comparada-com-os-0/>>. Acesso em 28 nov. 2019.

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

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório quadrimestral de captação de recursos e dívida pública do Estado de Santa Catarina. 1º quadrimestre de 2019**. Republicado em 12 ago. 2019. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br>. Acesso em 20 ago. 2019.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório quadrimestral de captação de recursos e dívida pública do Estado de Santa Catarina. 3º quadrimestre de 2018**. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br>. Acesso em 15 out. 2019.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório quadrimestral de captação de recursos e dívida pública do Estado de Santa Catarina. 3º quadrimestre de 2017**. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br>. Acesso em 15 out. 2019.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade. **Histórico da Ponte Hercílio Luz**. Disponível em: <<https://www.sie.sc.gov.br/hercilioluz>>. Acesso em 8 dez. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-19/00311744**. Relator: Conselheiro Herneus de Nadal. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-18/00200720**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-17/00171094**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall (divergente). Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-16/00145148**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-15/00169800**. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-14/00183445**. Relator: Conselheiro Herneus de Nadal. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-13/00172050**. Relator: Conselheiro Julio Garcia. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-12/00175554**. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-11/00112798**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. **PCG-10/00147123**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-09/00154012**. Relator: Conselheiro Salomão Ribas Júnior. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-08/00222865**. Relator: Conselheiro César Filomeno Fontes. Disponível em: <www.tce.sc.gov.br> Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-07/00113037**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: banco de dados da instituição. Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-06/00167445**. Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco. Disponível em: banco de dados da instituição. Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-05/00895953**. Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos. Disponível em: banco de dados da instituição. Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-04/01703657**. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Disponível em: banco de dados da instituição. Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-03/02691219**. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Disponível em: banco de dados da instituição. Acesso em: 25 set. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Processo n. PCG-02/04805554**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Disponível em: banco de dados da instituição. Acesso em: 25 set. 2019.

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

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

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**: 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2>>. Acesso em 18 out. 2019.

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

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

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

APÊNDICE A

Roteiro entrevista

- 1) O conceito de operação de crédito é amplo (art. 29, III, LRF). A SEF controla, no relatório de gestão fiscal, todas as operações abrangidas pelo conceito?
- 2) O controle da SEF atenta para a existência de autorização na LOA, limites do Senado, regra de ouro?
- 3) A SEF lança mão da limitação de empenho para atingir as metas de resultado nominal e primário?
- 4) Além do relatório quadrimestral específico, é emitido o RGF e REO com informações sobre a dívida?
- 5) Já receberam algum alerta do TCE?
- 6) Quais as causas da dívida de SC (políticas, sociais, administrativas, gerenciais)?
- 7) A LRF impactou no controle do endividamento ou foi o PAF quem fez isso?
- 8) Quando e como o Estado deve melhorar a capacidade de pagamento?
- 9) O art. 35 é encarado como empecilho à renegociação da dívida com a União?
- 10) De que forma o controle do TCE/SC pode impactar na dívida do Estado?

APÊNDICE B

Questionário

- 1) A ação do TCE explicita e explica o montante, a evolução, as políticas, as ações e os fenômenos fiscais, monetários cambiais, financeiros, contábeis e patrimoniais que determinam a trajetória da dívida?
- 2) A ação do TCE permite inferir os propósitos (objetivos e justificativas), a utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) e a aplicação dada aos recursos oriundos da dívida?
- 3) A ação do TCE adota indicadores que permitam estabelecer níveis de alerta em relação à sustentabilidade e solvência da dívida do Estado?
- 4) A ação do TCE contribui para a transparência da dívida pública do Estado?
- 5) o TCE adota estratégia de atuação permanente em relação à dívida pública?
- 6) A rotina de análise do TCE contempla a avaliação de limites e condições para a realização de operações de crédito, inscrição de restos a pagar, emissão de alertas e medidas para recondução da dívida ao limite (os cálculos e a metodologia são avaliados)?
- 7) Quantas auditorias com enfoque na dívida do Estado o TCE produziu? Qual a natureza das auditorias produzidas? Qual o objeto das auditorias?
- 8) A ação do TCE permite inferir os propósitos (objetivos e justificativas), a utilidade (consequências, direcionamentos, aplicações, benefícios e riscos) e a aplicação dada aos recursos oriundos do endividamento?
- 9) A ação do TCE adota indicadores que permitam estabelecer níveis de alerta em relação à sustentabilidade e solvência da dívida do Estado?
- 10) Quais as providências tomadas a partir do monitoramento do resultado das auditorias?