



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA
MESTRADO EM DIREITO

RONDSO MANOEL PINHEIRO DE SOUSA

**O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM
INVESTIMENTOS:** proposta de um referencial para a fiscalização de operações de crédito
externo e de análise da sustentabilidade da dívida

BELÉM-PA
2024

RONDSOON MANOEL PINHEIRO DE SOUSA

**O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM
INVESTIMENTOS:** proposta de um referencial para a fiscalização de operações de crédito
externo e de análise da sustentabilidade da dívida

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional do Programa de Pós-graduação em
Direito e Desenvolvimento da Amazônia do
Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal do Pará

Linha de Pesquisa: Regulação e Negócios
Públicos-Privados e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão
Sampaio de Cavalcante Rocha

BELÉM-PA
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

S725t Sousa, Rondson Manoel Pinheiro de.
O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM INVESTIMENTOS: proposta de um referencial para a fiscalização de operações de crédito externo e de análise da sustentabilidade da dívida / Rondson Manoel Pinheiro de Sousa. — 2024.
263 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, Belém, 2024.

1. Controle Externo. 2. Dívida Pública. 3. Sustentabilidade da Dívida. 4. Política Pública. 5. Gestão Fiscal. I. Título.

CDD 341.380981

RONDSOM MANOEL PINHEIRO DE SOUSA

O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM INVESTIMENTOS: proposta de um referencial para a fiscalização de operações de crédito externo e de análise da sustentabilidade da dívida

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Orientador

Prof. Dr^a. Maria Stela Campos da Silva
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff
Universidade de São Paulo (USP)

Aos meus pais (*in memoriam*) pelo amor que me dedicaram, e a minha esposa e meus filhos que são minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao meu Deus, adorado sempre, por sua imensa misericórdia por mim e pela minha família.

À minha família pelo apoio constante e incondicional.

Ao meu orientador Professor Dr. Luiz Alberto Rocha por seu apoio e paciência comigo durante esse processo, será sempre uma referência de docente e pessoa para mim.

À banca examinadora pelas suas contribuições.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Pará por acreditar e investir em mim por meio do programa de formação acadêmica de mestres e nas constantes capacitações do seu quadro de auditores de controle externo, do qual faço parte com muito orgulho.

Aos meus amigos Rodrigo Almeida, corretor e debatedor diário de todas as mais importantes questões que envolvem nossa vida, inclusive esta dissertação. Ao Jonas Sousa por sua sempre disposição ao me “ensinar a pescar”. E ao Carlos Gondim por ser uma influência, tanto como pessoa quanto acadêmica.

E na pessoa do amigo José Luiz Gonçalves, controlador da 2ª Controladoria de Contas de Gestão, estendo a todos os meus companheiros que fazem do meu dia a dia um aprendizado constante e divertido, pelos incentivos sinceros.

Aos amigos e parceiros que o mestrado apresentou, uma turma excepcional, que contribuíram demais para o meu avanço. Que possamos aproveitar por muito tempo essa amizade construtiva e livre que formamos.

RESUMO

Este estudo surge da lacuna existente na fiscalização do Controle Externo da utilização, desempenho, efeito e impacto nas políticas públicas do Estado do Pará do uso dos recursos financeiros oriundos das contratações de operações de crédito externo aplicados a grandes investimentos em infraestrutura e tecnologias. A gestão do endividamento público é fundamental para a saúde dos Estados, e tem sido objeto de diversas mudanças legislativas que visam o aprimoramento da gestão fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública, impactando em novas atribuições aos tribunais de contas, além das responsabilidades atuais com o acompanhamento de metas de resultados e limites. Na busca da avaliação da qualidade da aplicação dos recursos, a pesquisa buscou sistematizar conhecimentos necessários na literatura jurídica, econômica e financeira aplicada ao controle externo e nos documentos técnicos das instituições nacionais (TCU e o IRB) e em internacionais (INTOSAI), que atuam com a temática da auditoria governamental, finanças públicas e desenvolvimento sustentável, para orientar a construção de um referencial de fiscalização específico das operações de crédito externo. A pesquisa está estruturada em três partes que irão apresentar os padrões da auditoria almejada, sendo na primeira parte apresentado os tribunais de contas e as dívidas públicas, analisando suas relações normativas. Na segunda parte, aborda a importância e os aspectos gerais do Crédito Público, expandindo o saber além das operações de crédito. E conclui, com a análise da nova Lei Complementar nº 200/2023, conhecida como Novo Arcabouço Fiscal, que dispõe sobre a Sustentabilidade da Dívida Pública, sendo esta a novidade constitucional de vínculo obrigatório com o estudo da gestão fiscal e do endividamento público, que influenciará e fará parte da avaliação qualitativa do endividamento público. Por fim, propomos como produtos desse mestrado profissional, junto à dissertação acadêmica, um referencial de Fiscalização de Operações de Crédito Externo e um Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida.

Palavras Chaves: Controle Externo; Dívida Pública; Sustentabilidade da Dívida; Política Pública; Gestão Fiscal.

ABSTRACT

This study arises from the gap existing in the supervision of External Control of the use, performance, effect and impact on public policies of the State of Pará of the use of financial resources arising from the contracting of external credit operations applied to large investments in infrastructure and technologies. The management of public debt is fundamental to the health of States and has been the subject of several legislative changes that aim to improve fiscal management and the sustainable trajectory of public debt, impacting new responsibilities for the courts of auditors, in addition to the current responsibilities with monitoring results targets and limits. In seeking to assess the quality of the application of resources, the research sought to systematize necessary knowledge in the legal, economic and financial literature applied to external control and in the technical documents of national institutions (TCU and IRB) and international institutions (INTOSAI), which operate with the theme of government auditing, public finances and sustainable development, to guide the construction of a specific inspection framework for external credit operations. The research is structured into three parts that will present the desired audit standards, with the first part presenting the courts of accounts and public debts, analyzing their normative relationships. The second part addresses the importance and general aspects of Public Credit, expanding knowledge beyond credit operations. And it concludes, with the analysis of the new Complementary Law nº 200/2023, known as the New Fiscal Framework, which provides for the Sustainability of Public Debt, being the constitutional novelty of a mandatory link with the study of fiscal management and public debt, which will influence and be part of the qualitative assessment of public debt. Finally, we propose as products of this professional master's degree, together with the academic dissertation, a reference for Inspection of External Credit Operations and a Technical Information on Debt Sustainability.

Keywords: External Control; Public debt; Debt Sustainability; Public policy; Tax Management.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Pronunciamentos profissionais da INTOSAI	30
Figura 2 – Abrangência do desenvolvimento sustentável	48
Figura 3 – Orientações da INTOSAI analisadas nesse estudo	49
Figura 4 – Fluxo de formação do endividamento público	51
Figura 5 – Diagrama do processo de avaliação de políticas públicas	76
Figura 6 – Blocos de controle de políticas públicas do TCU	90
Figura 7 – Fases da operação de crédito	91
Figura 8 – Mecanismo de controle da Dívida Pública	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios de Auditoria - ISSAI aplicada a auditoria da dívida pública	39
Quadro 2 – Coletânea de normas e dispositivos regulatórios da dívida pública	68
Quadro 3 – Requisitos bases da análise da política pública	74
Quadro 4 – Características do critério da importância da política pública	78
Quadro 5 – Avaliação do critério dos efeitos da política pública	80
Quadro 6 – Normas sobre operações de crédito do Estado do Pará	96
Quadro 7 – Detalhamento dos eixos do mecanismo de controle da dívida	114
Quadro 8 - Critérios de distinção entre países de baixo e de alto risco de insustentabilidade da dívida pública	121

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BCE	Banco Central Europeu
CF/1988	Constituição da República Federal Brasileira de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
DAS	Análise de Sustentabilidade da Dívida (<i>Debt Sustainability Analysis</i>)
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DP	Dívida Pública
EC	Emenda Constitucional
EFS	Entidades de Fiscalização Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>)
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NAG	Normas de Auditoria Governamental
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
SADIPEM	Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problematização	14
1.2	Objetivos	16
1.2.1	Objetivo Geral	16
1.2.2	Objetivos Específicos	17
1.3	Relevância da Pesquisa	17
1.4	Análise de Articulação com a Prática Profissional	18
2	METODOLOGIA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	20
2.1	Metodologia de Pesquisa	20
2.2	Proposta de Intervenção	21
3	TRIBUNAIS DE CONTAS E AS DÍVIDAS PÚBLICAS	23
3.1	Enquadramento Jurídico e Competências dos Tribunais de Contas	23
3.1.1	Delimitação do controle externo diante da avaliação da política pública	26
3.1.2	Padrões Internacionais de auditoria da INTOSAI	29
3.2	Fiscalização do endividamento público e das operações de crédito no Brasil	32
3.2.1	Sobre o Controle Externo da Dívida Pública no Brasil	33
3.3	Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250)	36
3.4	O Tribunal de Contas como Auditor da Sustentabilidade	45
4	CRÉDITO PÚBLICO: IMPORTÂNCIA E ASPECTOS GERAIS	50
4.1	O endividamento e os investimentos públicos: relevância intergeracional	50
4.2	Créditos Públicos Externos e o desenvolvimento socioeconômico	55
4.3	Operações de Crédito: normas, gestão e controle interno atuais	61
4.3.1	Normas reguladoras do crédito público	62
4.3.2	Gestão da Dívida Pública	69
4.3.3	Controle Interno da Gestão da Dívida Pública	71
4.4	Referenciais de avaliação de política pública das Cortes de Contas	72
4.4.1	Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas do Brasil - NBASP 9020	73
4.4.1.1	Planejamento da Avaliação de Políticas Públicas	80
4.4.2	Referencial de controle de políticas públicas do TCU	84
4.5	Considerações sobre a avaliação de recursos de operações de crédito	91
4.6	Sobre as Operações de Crédito Externo contratadas pelo Estado do Pará	94

4.6.1 Normas, Gestão e Controle Interno das Operações de Crédito no Estado	95
5 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA: PERSPECTIVAS	99
5.1 Conceito de Sustentabilidade nas Finanças Públicas	99
5.2 Retrospecto da Sustentabilidade da Dívida no Brasil	101
5.3 A Sustentabilidade da Dívida no Novo arcabouço fiscal da LC nº 200/2023	107
5.3.1 Metodologia de Cálculo do Regime Fiscal Sustentável da LC nº 200/2023	116
5.3.2 Aplicação das medidas de ajuste fiscal pelos Estados e Municípios.....	117
5.4 Outras metodologias de aferição da Sustentabilidade da Dívida internacionais	118
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	127
APÊNDICE A – REFERENCIAL DE FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO	
APÊNDICE B – INFORMATIVO TÉCNICO SOBRE SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA (LC 200/2023)	
ANEXO – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS (CONOF/CD)	

1 INTRODUÇÃO

A contratação de operações de crédito externo pelos entes subnacionais (Estados e Municípios) visando financiar investimentos em políticas públicas de grande porte junto aos Organismos Internacionais está presente em praticamente todos os Estados do Brasil e se constitui em importante fonte de recursos para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões. Isso é a utilização do crédito público financeiro, com a constituição de uma dívida pública, pela antecipação de receitas (recursos), sendo utilizado em favor do cidadão e da sociedade com investimentos estruturais dos serviços públicos a sua disposição. Pelo menos é o que se espera e almeja.

Diante desse contexto, considerando o princípio da transparência dos atos públicos, surgem questões de natureza qualitativas quanto aos resultados, desempenho, impactos e retornos das operações de crédito. Por exemplo, como avaliar a aplicação (execução) desses recursos? Houve perdas ou ganhos na execução? Quem foram os seus beneficiários e os seus efeitos? Qual a expectativa do retorno social e econômico? Serão necessárias políticas de continuidade ou planos de manutenção? Qual a participação desse investimento na política pública? Onde os empréstimos foram utilizados pelo Estado?

Considerando que a natureza dos recursos oriundos das operações de crédito público possui características inerentes que as tornam diferenciadas das demais fontes de recursos, como a onerosidade dos seus custos intrínsecos (juros e encargos) e os impactos intergeracionais nas obrigações futuras advindas da amortização prolongada da dívida. Sem aqui esquecer dos muitos benefícios que um bom investimento poderá também conceder como o retorno imediato do investimento, e que ele poderá maximizar o desenvolvimento das gerações futuras.

Sobre as questões suscitadas cabe buscar a resposta nos Tribunais de Contas brasileiros, sendo estes os protagonistas responsáveis pelo controle técnico da gestão da Administração Pública, com mandato específico atribuído pela Constituição da República Federal Brasileira de 1988 (art. 71, II e IV), como únicos competentes para exercerem inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades ou pessoas físicas responsáveis pela gestão recursos públicos¹.

¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal,

Atualmente a fiscalização do endividamento público realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, está focada no controle da sua capacidade e limites, de acordo com o estabelecido na legislação específica². Esse controle contábil-financeiro dos saldos é a base referencial da gestão da carteira de passivos do Estado do Pará, a fim de não extrapolar o risco de crédito e a sustentabilidade financeira estadual.

Entretanto, sem desconsiderar a importância desse controle, o acompanhamento ainda está incompleto quando se busca responder às questões expostas anteriormente.

Portanto, esse é um estudo preliminar que busca construir uma estrutura teórica e legal padrão para embasar o desenvolvimento de diretrizes de fiscalização para a avaliação da utilização do endividamento público no financiamento de investimentos em políticas públicas estruturais. Ciente que o estudo acontece em uma delicada confluência de disciplinas científicas, como direito, economia, contabilidade, entre outras que orientam e regulam a atividade financeira do Estado, ou seja, não se limita ao controle formal da dívida pública, estudando a análise da avaliação da política pública em questão, interligando-se a avaliação da qualidade do gasto público e a mensuração de sua eficiência para o desenvolvimento sem esquecer a função da inovação normativa de avaliação da sustentabilidade da dívida para a correta apreciação da qualidade do endividamento público.

1.1 Problematização

A busca de recursos pelo Estado para o financiamento de suas políticas públicas, próprios ou oriundos de empréstimos, é um dos principais objetivos dos Governos pelo mundo. Quando utilizada a modalidade de empréstimos, sendo estes recursos de terceiros onerosos, torna-se essencial otimizar e maximizar o retorno desse endividamento no tempo, com a expectativa de sua execução seguir padrões de qualidade desejáveis.

Diante disso, as fiscalizações de operações de crédito contratadas pelo Estado com a finalidade de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional precisam ser especializadas na análise dos aspectos qualitativos dessa execução e do controle da sustentabilidade financeira da dívida. Atualmente os tribunais de contas brasileiros estão iniciando trabalhos e investimentos em capacitações dos seus auditores para realizarem fiscalizações específicas na área de políticas públicas, como instrumento colaborativo de

de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

² Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

fomento ao desenvolvimento, isto muito em decorrência da ampliação do escopo de auditoria ocorrida após a repercussão da Agenda 2030 da ONU, e a adoção pelo país.

A avaliação da gestão dos financiamentos, gerador de dívida pública, é um importante e necessário ponto de controle administrativo da administração pública, que ainda carece de instrumentos específicos de avaliação da economicidade, eficácia, eficiência e sustentabilidade das dívidas geradas, entre outros aspectos de avaliação importantes dessas transações financeiras. E, aqui há outro problema, pois existem uma miríade de trabalhos, com outras equivalentes propostas de indicadores que precisam ser sistematizados e adaptados à realidade a ser fiscalizada.

Cabe ressaltar que a *Sustentabilidade da Dívida* mencionada, fora recentemente inserida no ordenamento jurídico com a publicação da Emenda Constitucional nº 109/2021, inserindo o inciso VIII no art. 163 da CF/1988, que estabeleceu que lei complementar irá definir o formato de sua apuração. Em obediência ao comando constitucional foi publicada a Lei Complementar nº 200, em 30/08/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da EC nº126/2022, e no inciso VIII do *caput* e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Sustentabilidade da dívida ainda é um conceito a ser incorporado pelo sistema de controle externo, muito devido às pesquisas sobre esta temática no país, apesar de terem ocorrido na década de 1990, os pesquisadores e o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada não chegaram à concretização dos resultados e definição de indicadores, gerando uma lacuna no conhecimento do tema.

O problema é que com a emenda constitucional tratando de controle financeiro do endividamento público, fica atribuída a obrigação de fiscalização pelas Cortes de Contas, como divulgado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)³, além da evidente importância do estudo do indicador de sustentabilidade para a gestão da dívida pública. O cenário desejável aos tribunais de contas é a busca de conhecimento desenvolvido sobre a temática, tanto na área acadêmica quanto técnica.

O Cons. Inaldo da Paixão, representante titular do IRB na CTCONF, relata: “A Emenda Constitucional nº 109, pelo simples observar da sua extensa ementa, por si só já demonstra o vasto alcance das diretrizes ali estabelecidas, em especial no âmbito

³ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/emenda-constitucional-109-21-estipula-novas-atribuicoes-aos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 04/01/2024.

do direito financeiro, inclusive com impacto nas atividades dos Tribunais de Contas, especificadamente pelo disposto no parágrafo 16 do art. 37 e também no parágrafo 16 do art. 165. Pelo que se depreende com o advento desta Emenda Constitucional, os Tribunais de Contas deverão acompanhar a ‘avaliação das políticas públicas’ (parágrafo 16 do art. 37), pois cabe às três leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA) observarem os referidos resultados do ‘monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição’. Dessa forma, competirá às referidas Casas de Controle um maior aprimoramento das auditorias operacionais, que poderão servir de base para a consecução das leis orçamentárias quando da sua elaboração”.

Em função disso, é imprescindível a pesquisa científica de bases teóricas alinhadas com a experiência técnicas e a prática sobre a temática, com a preferência de referências que se aproximem ao sistema de controle brasileiro. Porque o estudo desse indicador será imprescindível ao acompanhamento pelos tribunais de contas do endividamento e do efeito intergeracional. A complexidade do tema da sustentabilidade e da própria dívida pública exige a busca imediata da sistematização desse conhecimento para direcionar o desenvolvimento e aperfeiçoamento de novas práticas de fiscalização pelo tribunal.

Diante disso, o problema de pesquisa é então pautado na seguinte indagação: de que forma os tribunais de contas dos estados poderão implementar instrumentos que possibilitem a fiscalização da eficiência e da sustentabilidade do endividamento público externo dos Estados?

Delimitarmos o objeto da pesquisa as operações de crédito externas, a princípio, em decorrência da crescente tendência atual do Estado do Pará utilizar dessa modalidade de captação de recursos para grandes investimentos em políticas públicas, devido ao seu bom *score* de risco, boa capacidade de pagamento e cumprimento dos limites e condições para contratação, apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Desenvolver um guia referencial de fiscalização das operações de crédito externo envolvendo aspectos da qualidade do endividamento público, avaliando a eficiência e o desempenho da execução do projeto financiado, e incluindo a análise da sustentabilidade da dívida pública criada, visando auxiliar no desenvolvimento das auditorias de políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará.

1.2.2 Objetivos Específicos

Dado o objetivo geral e buscando adequadamente a sua realização, o presente estudo se estruturou nos seguintes objetivos específicos:

- Pesquisar ferramentas, métodos e indicadores de avaliação dos gastos públicos financiados por meio do endividamento, buscando parâmetros necessários à configuração da sua fiscalização;
- Sistematizar conhecimentos desenvolvidos sobre a Sustentabilidade da Dívida no Brasil e em Portugal/Europa como membros da INTOSAI;
- Identificar os fundamentos normativos/legais da competência dos tribunais de contas como Auditores de Políticas Públicas e da Sustentabilidade;

1.3 Relevância da Pesquisa

O tema do projeto possui conexão direta com o direito ao desenvolvimento, por meio da fiscalização da atuação financeira da administração pública na realização dos deveres do Estado ao buscar o progresso socioeconômico. Com a produção de conhecimentos e obtenção de instrumentos de controles que possam avaliar e auxiliar a governança pública e a gestão fiscal do Estado do Pará, o segundo maior da Região Amazônica, e o segundo maior do país em extensão territorial com uma área de 1.248.000 km².

A importância de evoluir os estudos sobre as fontes de financiamento das políticas públicas e seu controle é de interesse ímpar para toda a coletividade, sendo de enorme valia a busca da melhor eficiência de sua execução, considerando a escassez de recursos contemporâneos. Torna-se relevante analisar a correta aplicação dos recursos oriundos da interação entre os setores públicos e privados, principalmente pelo aspecto do retorno e qualidade, respeitando a sustentabilidade financeira do Estado, e seu efeito intergeracional.

Além disso, a presente pesquisa atrai um dos temas mais relevantes da atualidade, destacado na Agenda 2030 das Nações Unidas, que é a busca do desenvolvimento sustentável. Dentro das diversas metas propostas, destacamos para estudo, da área financeira, as contestadas e essenciais *Dívidas Públicas*, ou melhor, o financiamento de políticas públicas com a utilização do endividamento público. Considerando a necessidade de emprego de recursos públicos em grandes investimentos a longo prazo, com resultados que repercutem tanto na atualidade quanto nas futuras gerações. Nesse processo é racional deduzir que a má gestão das operações de crédito, além de acarretar um prejuízo fiscal imediato e a perda de crédito, poderá também causar sérios prejuízos socioeconômicos de impacto intergeracional.

Por fim, não podemos deixar de elencar a Emenda Constitucional 109/2021, que resultou na publicação da Lei Complementar nº 200/2023, que demanda dos tribunais de contas brasileiros o aperfeiçoamento dos conhecimentos relativos à gestão fiscal, dos controles públicos e da própria atividade de fiscalização do endividamento público, buscando inovar métodos a serem aplicados nas auditorias da dívida pública e de políticas públicas.

1.4 Análise de Articulação com a Prática Profissional

O impulso inicial dessa pesquisa decorreu da necessidade de se sistematizar conhecimento para desenvolver mecanismos capazes de fiscalizar a qualidade do financiamento e do gasto público, não sendo bastante avaliar somente sua conveniência e oportunidade, consistindo este o desafio do jogo político dos Estados Nacionais ao programarem suas políticas. Tornando obrigatório o respeito estrito à sustentabilidade financeira de médio e longo prazos, sendo que a avaliação do equilíbrio orçamentário visto somente como um dos componentes a serem analisados (SCAFF, 2014).

Sobre o financiamento de políticas públicas, o Governo do Estado Pará tem contratado empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de antecipar recursos financeiros para aplicar em projetos de investimentos no desenvolvimento regional. Essa estratégia não é recente, conforme consulta ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM)⁴, do Tesouro Nacional, o primeiro de cinco registros de empréstimos nessa modalidade dada de julho de 2002, sendo que as três últimas contratações foram realizadas na última década, demonstrando uma tendência.

A perspectiva de novas operações de crédito é baseada na divulgação do limite disponível de contratações de 4 bilhões de reais para o ano de 2023, atribuído ao Estado do Pará conforme informação divulgada no *Espaço Fiscal* da Secretaria do Tesouro Nacional⁵. O Espaço Fiscal é o limite a contratar de operações de crédito para o Estado, Distrito Federal ou Município signatário do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal. O Pará é o terceiro melhor Estado Brasileiro em limite disponível para contratações, ficando atrás somente de São Paulo e da Bahia.

⁴ Disponível em: https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/manter_cdp/cdp_list.jsf. Acesso em: 25/11/2023.

⁵ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/espaco-fiscal>. Acesso em: 25/11/2023.

Diante disso, e dos acréscimos realizados pelas inovações constitucionais e da tendência de se investir em auditorias de políticas públicas, cresce a necessidade do endividamento público, que financia parte dessas políticas, serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado, não só pelo aspecto contábil e financeiro como também operacional, visando a qualidade e o desempenho da política pública financiada com este endividamento.

Diante do exposto, e, da expectativa de aumento da utilização de recursos externos para investimentos em desenvolvimento estruturais, reforça-se a necessidade dos tribunais de contas de investir em capacitação e no desenvolvimento de instrumentos de fiscalização e monitoramento dessas operações, e de outras semelhantes.

Por fim, a minha atuação profissional, como auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará, nos trabalhos de auditoria dos projetos financiados por operações de crédito externas com o BID, ainda carecerem de instrumentos de fiscalização específicos capazes de avaliar a eficiência dos resultados dos investimentos realizados com essas operações de crédito externo.

2 METODOLOGIA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

2.1 Metodologia de Pesquisa

Para desenvolver este estudo, foi realizada uma pesquisa aplicada, utilizando a técnica da documentação indireta, mediante pesquisa bibliográfica e documental (livros, artigos, revistas, legislação e jurisprudência) com método de abordagem dedutivo combinado com procedimentos comparativo e interpretativo. E ainda, por meio da revisão de doutrina e da legislação pertinente ao tema das dívidas públicas, com abordagens multidisciplinares envolvidas com o desenvolvimento econômico, sustentabilidade financeira e financiamento público.

Sobre a pesquisa bibliográfica, para fins de detalhamento, utilizamos de obras de referências, periódicos científicos, teses e dissertações presentes nas principais plataformas científicas, como Sucupira, Google Acadêmico, Scielo, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertação-BDTD, e principalmente da base bibliográfica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Secretaria do Tesouro Nacional, pela expertise no tema.

De igual modo, foi realizado a pesquisa da literatura especializada e documental do controle externo exercido pelos tribunais de contas, com o objetivo de revisar suas competências constitucionais e sua atuação também como órgão fiscalizador dos aspectos qualitativos dos gastos públicos realizados pela administração pública. Ao final, foram consultados e referenciados 21 livros, 17 artigos científicos, 6 leis federais e 3 leis estaduais.

Para isso, a pesquisa buscou sistematizar conhecimentos necessários na literatura jurídica, econômica e financeira aplicada ao controle externo e nos documentos técnicos das instituições nacionais (IPEA, STN, TCU, IRB e o CGU) e internacionais (INTOSAI), que atua com a temática da auditoria governamental, finanças públicas e desenvolvimento sustentável, para orientar a construção de um referencial de fiscalização específico das operações de crédito externo. Ao todo consultamos e referenciamos 14 documentos emitidos por instituições técnicas especializadas.

Do TCU estudamos sua expertise na elaboração de referenciais de auditoria, como o Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), Referencial de Avaliação de Centro de Governo (2016), Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (2014) e Referencial para Avaliação de Governança Multinível (2021). Exploramos as NBASP do IRB, principalmente a NBASP-9020 de Avaliação de Políticas Públicas.

Da INTOSAI exploramos as traduções livres dos Pronunciamentos Profissionais na forma das guias orientativas: GUID-5202- Desenvolvimento Sustentável: O Papel das Instituições Superiores de Auditoria (2019) e a GUID-5250- Orientações sobre Auditoria da Dívida Pública (2020).

Devido à natureza em língua estrangeira de parte do material consultado, o autor realizou a tradução livre do conteúdo para facilitar a leitura e o acesso ao texto. Por isso, se responsabiliza pela versão em português dos textos estrangeiros.

Além disso, buscamos os estudos desenvolvidos em Portugal sobre metodologias aplicadas à Sustentabilidade da Dívida, destacamos a dissertação do Mestrado em Economia apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra por João Miguel Martins Alves, em junho de 2019, com o título de “A Sustentabilidade da Dívida Pública – o Caso de Portugal”. A escolha de Portugal se deu pela vantagem da língua e possuir estrutura semelhante de fiscalização governamental, no formato das Instituições (ou Entidades) Superiores de Controle, e que também é vinculada a INTOSAI.

Por fim, propomos como produtos desse mestrado profissional, juntamente com a dissertação acadêmica, um Referencial de Fiscalização de Operações de Crédito Externo e um Informativo Técnico sobre à Sustentabilidade da Dívida.

2.2 Proposta de Intervenção

Os seguintes passos serão adotados para a realização interventiva, que tem por sujeito o Tribunal de Contas do Estado do Pará e por objeto desenvolver a sistematização do conhecimento. Para a consecução deste estudo empírico, com aspectos teóricos e práticos, materializando no produto final uma Dissertação, com uma proposta de intervenção que será concretizada em dois apêndices: um com a proposta de um Referencial para a Fiscalização de Operações de Crédito Externos e de um Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida, nos moldes dos referenciais desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para auxiliar no desenvolvimento dos instrumentos de fiscalizações de Políticas Públicas e de avaliações dos contratos de empréstimos com organismos internacionais e do endividamento público, e semelhantes.

Diante disto, o estudo conduz a uma proposta de pesquisa-ação, considerando que a “pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática”. (TRIPP, 2005, p. 447)

Nesse sentido, de posse do conteúdo teórico pesquisado, o processo da pesquisa-ação seguirá para o reconhecimento, uma análise situacional que produzirá uma visão ampla do contexto da fiscalização da dívida pública e das práticas atuais. O passo posterior será definido por meio da análise do conteúdo normativo, com a extração dos aspectos conceituais da dívida pública que se impõem como objetos de avaliação e controle, sendo a obrigação legal o requisito primário que articulará o referencial teórico com a prática.

Tendo o universo teórico da investigação definido, será desenvolvida a análise e interpretação dos dados por meio da categorização dos aspectos qualitativos da fiscalização do endividamento, com a possível definição de parâmetros objetivos para classificar as evidências de auditoria nos processos de fiscalização das operações de crédito, bem como o estabelecimento de um núcleo comum de questões de auditoria a serem propostas nas fiscalizações e para a elaboração de uma Matriz de Planejamento⁶.

Complementado pela sistematização conceitual da pesquisa teórica da *Sustentabilidade da Dívida* com expectativa no controle em uma Informativo Técnico, contendo a sistematização do conhecimento que deverá auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Pará, sendo este o órgão competente para realizar a fiscalização do endividamento público.

Por fim, os procedimentos que poderão ser utilizados para fiscalização da qualidade do endividamento (como efetividade do gasto, retorno do investimento, entre outros) serão sistematizados em conteúdo teórico dos principais conceitos, natureza, componentes, métodos e indicadores possíveis de direcionar/orientar o desenvolvimento de metodologia específica de fiscalização dos financiamentos.

O Referencial de Fiscalização de Operações de Crédito Externo foi estruturado em quatro partes: 1. Introdução; 2. Referencial Conceitual; 3. Enquadramento e Requisitos e 4. Fiscalização de Operações de Crédito Externo.

O Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida, por sua vez, também foi estruturado em quatro partes: 1. Conceito de Sustentabilidade nas Finanças Públicas; 2. Retrospecto da Sustentabilidade da Dívida no Brasil; 3. A Sustentabilidade da Dívida (Novo arcabouço fiscal) da LC nº 200/2023 e 4. Sobre Metodologias de aferição da Sustentabilidade da Dívida.

⁶ Uma vez definidos o objetivo e as questões de auditoria, a equipe deverá elaborar a matriz de planejamento (NAT, 94). Trata-se de quadro-resumo das informações relevantes do planejamento de uma auditoria. O propósito da matriz de planejamento é auxiliar a elaboração conceitual do trabalho e orientar a equipe na fase de execução. É uma ferramenta de auditoria que torna o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre metodologia e auxiliando a condução dos trabalhos de campo. A matriz de planejamento é um instrumento flexível e seu conteúdo pode ser atualizado ou modificado pela equipe à medida que o trabalho de auditoria progride. (TCU, 2020a, p.85)

3 TRIBUNAIS DE CONTAS E AS DÍVIDAS PÚBLICAS

3.1 Enquadramento Jurídico e Competências dos Tribunais de Contas

O Brasil é um país que carrega em sua Carta Magna os objetivos fundamentais de garantir o desenvolvimento nacional e a promoção do bem-estar de todos⁷, para isso se destaca a utilização do endividamento público como recurso financeiro para assegurar níveis equilibrados de investimentos e de serviços públicos ao povo, assim como mecanismo de condução da política monetária (Silva, 2019). Sendo as operações de crédito um dos principais instrumentos de viabilização do desenvolvimento socioeconômico mediante grandes investimentos em infraestrutura e tecnologia, ou seja, de políticas públicas.

Nesse sentido, Loureiro (2023, p. 525) diz que: “O nível de bem-estar das pessoas e o desenvolvimento social e econômico de um país são diretamente proporcionais à qualidade de suas políticas públicas”. Portanto, quando falamos de investimentos públicos oriundos de operações de crédito, estamos na verdade tratando de financiamento de *Políticas Públicas*, de elevados montantes financiados por meio de empréstimos feitos junto a terceiros, onerados por encargos e juros, geralmente com amortizações a longo prazo. É sobre o uso dessa operação de crédito, em especial a externa, contratada com organismos multilaterais, a motivação dessa pesquisa.

Sobre isso, Edilberto Lima (2023, p.19) afirma que: “O Brasil precisa urgentemente melhorar a qualidade de suas políticas públicas”. Esclarecendo ainda a necessidade de avaliação e controle dos gastos públicos pela administração pública:

É fundamental que todas as esferas de governo incluam a avaliação, em suas várias formas e metodologias, como uma das dimensões para aumentar a equidade e a eficiência da atuação governamental (LIMA, 2020). Embora a Emenda à Constituição nº 109, de 2021, tenha expressamente previsto a avaliação, estabeleceu que esta se daria na forma da lei, e ela ainda não foi aprovada. Passos importantes foram os dois manuais elaborados pelo governo federal, em 2018, incluindo a avaliação *ex ante* e a *ex post* e a criação de uma secretaria específica para realizar avaliações, que tem sido mantida, com alterações de nomenclatura e maior ou menor relevância, pelas últimas administrações (Lima, 2023, p. 19, grifo nosso).

⁷ Constituição Federal do 1988, incisos II e IV do artigo 3º.

E, sobre o processo de avaliação de políticas públicas, Lima destaca o papel dos Tribunais de Contas⁸, como instituições competentes para exercerem a função de controle externo da gestão pública e de avaliação das políticas públicas:

Entre as instituições vocacionadas para essa tarefa, os **Tribunais de Contas** surgem com destaque, podendo contribuir decisivamente para melhores políticas de educação, saúde, saneamento, segurança pública, proteção à primeira infância, entre várias outras áreas de atuação do governo. As instituições de controle externo dos países mais avançados desenvolvem esse trabalho com regularidade, como ilustraremos mais à frente (Lima, 2023, p. 19, grifo nosso).

As principais competências constitucionais designadas ao Tribunais de Contas da União estão descritas nos incisos I a XI, do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), definindo em detalhes a sua função de controle externo exclusiva. Sobre isso, conforme Luiz Henrique Lima:

O art.71 da CF precisou que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, ao qual atribui onze competências, sem prejuízo de outras constantes no próprio texto constitucional (art.33, §1º; art. 72, §1º; art.74, §2º; art.161, parágrafo único), na LOTCU⁹, na LRF¹⁰ e em diversos outros diplomas legais (Lima, 2015, p. 50).

O Controle Externo possui competências e funções distintas na CF/1988, uma de natureza legislativa de competência do Congresso Nacional no exercício da função parlamentar de julgamento político, e outra de natureza técnica administrativa dos tribunais de contas no exercício da função controladora. Nas palavras do ex-Ministro do Supremo Carlos Ayres Brito:

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção inicial entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pelas compridas passarelas do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatoria atuação conjugada (Brito, 2005).

E, ainda, neste sentido, quanto a julgar as contas, para o ex-Ministro Ayres Brito são distintas as atribuições:

⁸ Também denominados de Entidades de Fiscalização Superior (EFS) da área pública, termo utilizado internacionalmente.

⁹ Lei nº 8.443, de 16/07/1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU).

¹⁰ Lei Complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas¹¹. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a **parâmetros de ordem técnico jurídica**; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais. (Brito, 2005, grifo nosso)

Importa esclarecer que os tribunais de contas não são órgãos integrantes do Poder Legislativo, apesar estarem no capítulo referente ao Poder Legislativo da CF/88, até mesmo por terem entre suas atribuições a capacidade de realizar por iniciativa própria inspeções ou auditorias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Explica, o ex-Ministro Ayres Brito:

Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: "O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**" (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada (Brito, 2005).

A CF/1988 e diversas outras normas infraconstitucionais ampliaram substancialmente o campo de ação das auditorias do Tribunal de Contas da União¹² além das prestações de contas, autorizando a fiscalização de temas específicos, como o resultado da gestão fiscal, monitoramento do endividamento público e a avaliação de políticas públicas.

Diante disso, evidencia-se a significância e relevância da independência institucional da atuação dos Tribunais de Contas, e do imprescindível exercício de controle substancial da gestão pública, de acordo com os ensinamentos abaixo:

Os Tribunais de Contas dispõem de instrumentos eficientes para evitar o mau uso do dinheiro público, como os alertas a que se refere o artigo 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os quais informam os gestores sobre ultrapassagem de limites de gastos e endividamento, indícios de irregularidades e outros que possam comprometer a boa gestão das contas públicas. Atualmente tem sido intensificado seu uso, mostrando essa importante ação de natureza preventiva, seguramente a melhor forma de evitar a má gestão das contas públicas. (Conti, 2019, p.320).

¹¹ A Constituição de 1988 deixa claro que é da competência exclusiva do Congresso Nacional "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo" (inciso X do art. 49). (Brito, 2005)

¹² Que devido ao Princípio da Simetria constitucional do art. 75 da CF/1988 se estende a todos os tribunais de contas do país.

Sobre isso, afirma Scaff (2014, p. 3179), que: “Os institutos jurídicos não teriam nenhuma importância se não tivessem por função regular condutas humanas em proveito da convivência harmônica em sociedade”. Por fim, o estudo do endividamento é vinculado a diversos conceitos de suma importância, como sustentabilidade financeira, justiça intergeracional, desenvolvimento sustentável, entre outros.

3.1.1 Delimitação do controle externo diante da avaliação da política pública

O contexto de atuação institucional sobre a avaliação da política públicas pede o esclarecimento dos limites da ação do controle externo, exercido pelas Cortes de Contas, diante das decisões políticas que definem os objetivos e direções a serem seguidos pela política pública.

Ressaltamos a distinção conceitual de avaliação e controle de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), considerando a corte federal como a referência para o sistema de controle externo nacional¹³:

A **avaliação de políticas**, a despeito da existência de múltiplas correntes de pensamento, em sua visão majoritária, associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos.

O **controle**, por sua vez, pode ser compreendido sob quatro perspectivas: o controle gerencial, o controle interno, o controle externo e o controle social (TCU, 2020b, p.16).

E ainda, sobre a avaliação de políticas públicas, conforme a Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP 9020¹⁴, que trata desse tema do Instituto Rui Barbosa (IRB), que estabelecer como requisitos bases da análise o seguinte:

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus **objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível**, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. (IRB, 2021, p.7, grifo nosso).

Ou seja, a avaliação de políticas públicas proposta para os tribunais de contas, e defendida por esse estudo, não tem por objetivo envolver os estágios decisórios da política pública de competência da gestão da Administração Pública, sendo o interesse específico pela execução dos projetos ou programas. O ciclo de políticas públicas envolve cinco estágios, que são: (1) Construção de agenda; (2) Formulação da política; (3) Processo decisório; (4) Implementação; (5) Avaliação.

¹³ Aqui ressaltamos o Princípio da Simetria Constitucional do sistema disposto no art. 75, da CF/1988.

¹⁴ Analisada com detalhes no capítulo 4, subcapítulo 4.4.1.

A própria NBASP 9020 se preocupa com possíveis conflitos entre poderes quanto a competência do órgão de controle externo para avaliar as decisões do gestor público quanto a execução da política, e orienta o seu papel perante as políticas públicas. O objetivo da norma é fiscalizar de modo neutro e independente as inúmeras dimensões das políticas públicas **a fim emitir parecer sobre sua utilidade** (IRB, 2021, grifo nosso).

Esclarecido os objetivos, vale destacar e atualizar outros fundamentos legais que se entrelaçam com a competência natural dos tribunais de contas no exercício da atividade de avaliação de políticas públicas.

As EFS são atores naturais da avaliação de políticas públicas, e, devido ao fato de que elas têm a independência necessária, podem desenvolver ou ter acesso ao conhecimento metodológico para a avaliação, e, acima de tudo, têm o conhecimento adquirido de políticas públicas a partir de outros trabalhos realizados. Diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados (IRB, 2021, p.11).

Sobre as inovações normativas que promovem ações sobre as políticas públicas, a recente EC nº 109/2021 introduziu o §16, no art. 37, da Constituição Federal de 1988, que determinou a realização avaliação de políticas públicas e atribuiu a competência aos órgãos da administração pública para realizá-las:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

E ainda, a CF/1988, ao dispor sobre os princípios da ordem social, no art. 193, caput e parágrafo único, destaca o papel planejador do Estado, assegurando a participação da sociedade no processo de controle e de avaliação das políticas públicas. Aqui ressaltamos o papel dos tribunais de contas como a instituição pública com independência e as atribuições necessárias para suprir e auxiliar o exercício do controle social.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, **de controle e de avaliação dessas políticas**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Destacamos na norma infraconstitucional o Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que no art. 4º, inc. III, estabelece como diretriz da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

O mesmo Decreto 9.203/2017 ainda prescreve que, sempre que possível, deve-se avaliar os custos e benefícios das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (inciso VII do art. 4º).

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em seu art. 7º, inciso VII, alínea 'a', estabelece que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

E ainda, também estabelece, em seu art. 8º, §1º, inciso V, que é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas e que na divulgação das informações deverão constar dados gerais para o acompanhamento de *programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades*.

Portanto, esse estudo propõem especificamente desenvolver a avaliação de projetos ou programas, financiados por operações de crédito externas, na sua execução ou implementação pelo tribunal de contas estadual. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU destaca que o estágio de implementação envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política.

A expectativa que esta medida forneça mais transparência às ações executadas no âmbito do projeto, melhore a qualidade dos dados disponíveis sobre os projetos executados, bem como fortaleça o controle e colaboração de organizações privadas e públicas, e da sociedade em geral.

Por fim, reafirmamos que o objetivo de sistematizar conhecimento visando desenvolver esse Referencial para a Fiscalização de Operações de Crédito Externos perpassa pela construção de parâmetros técnicos e conceituais a serem aplicados na avaliação de projetos ou programas quanto a sua utilidade, eficiência e impacto. Não há previsão de qualquer avaliação do processo de formulação, planejamento ou gestão do projeto ou programa, assim como da política pública respectiva.

3.1.2 Padrões Internacionais de auditoria da INTOSAI

E ainda, sobre a regulação dos tribunais de contas além da legislação nacional, entrando no campo das normas de referências técnicas, é imprescindível destacar o papel institucional da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)¹⁵, que têm por missão estabelecer princípios e padrões profissionais reconhecidos internacionalmente que promovam a credibilidade e a relevância no desempenho da função da auditoria governamental ou pública, assim como, a excelência na aplicação da metodologia e funcionamento das Instituições Superiores de Auditoria ou Entidades de Fiscalização Superior – EFS¹⁶ da área pública.

Seus pronunciamentos profissionais são compostos de três categorias:

(a) Princípios da INTOSAI (**INTOSAI-P**), formados por Princípios *fundadores* (1-9) e *básicos* (10-99);

(b) Padrões da INTOSAI (**ISSAI**), que possui princípios diversos aplicados à Auditoria financeira, de desempenho (Operacional¹⁷) e Conformidade; e

(c) Orientação da INTOSAI (**GUID**¹⁸), com diversas guias de orientação organizacional (1900-1999) e outras orientações voltadas aos três tipos de Auditorias mencionadas e a guias de orientação de auditoria de outros assuntos específicos.

Segue figura representativa dos pronunciamentos:

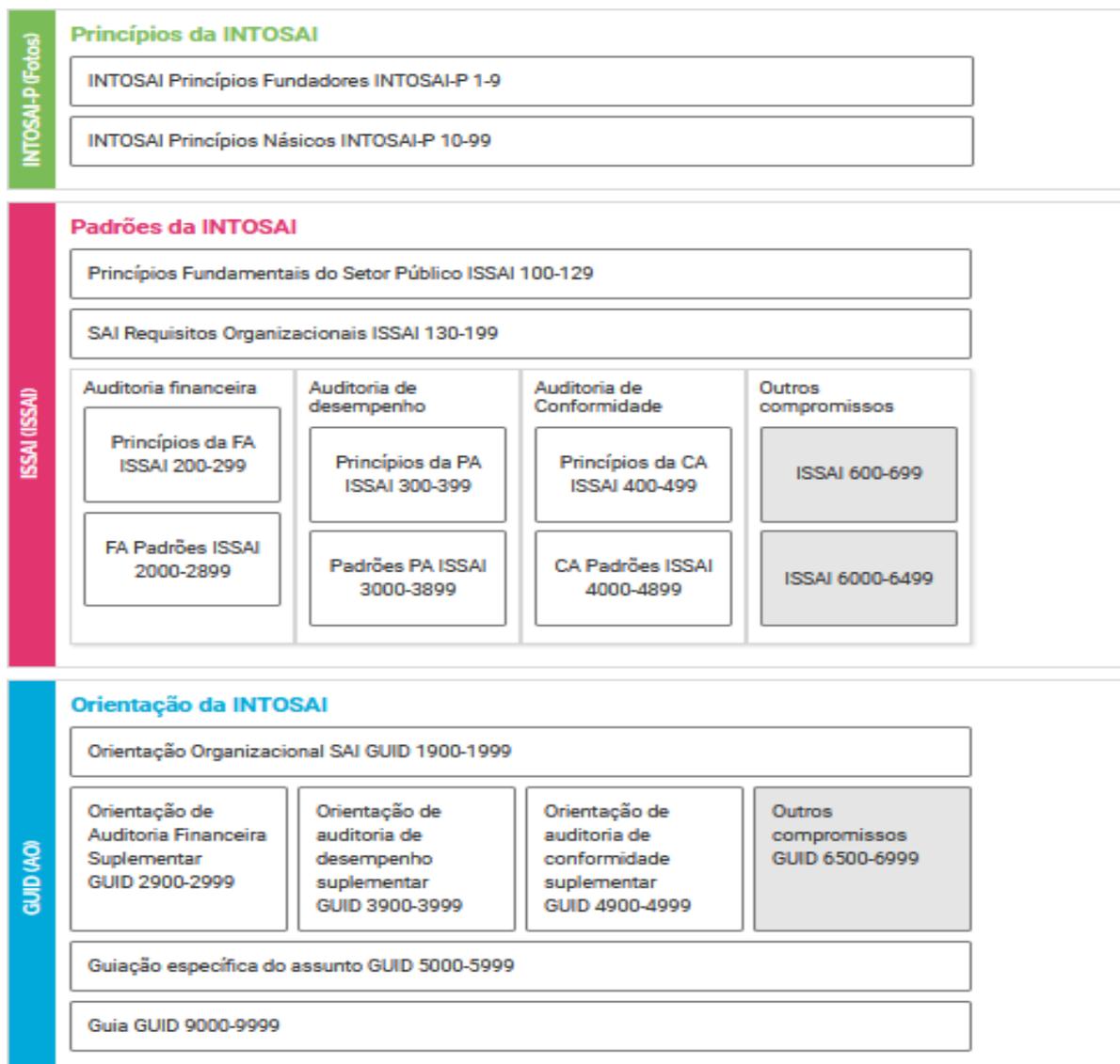
¹⁵ A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) opera como uma organização guarda-chuva para a comunidade externa de auditoria governamental. É uma organização não governamental com *status* consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. Sede em Viena – Áustria. Disponível em: <https://www.intosai.org/>. Acesso em: 07/01/2024.

¹⁶ EFS é o termo mais utilizado no Brasil ao referir-se ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas nacionais.

¹⁷ A Auditoria de Desempenho é denominada no Brasil de Auditoria Operacional.

¹⁸ Tradução livre: GUID (inglês) significa GUIA (português).

Figura 1 - Pronunciamentos profissionais da INTOSAI



Fonte: INTOSAI/Normas (<https://www.issai.org/professional-pronouncements/>). Acesso em: 21/10/2023.

Ressaltamos que na categoria de Orientações da INTOSAI (GUID), existe uma linha de Guias de ação específica por assunto (GUID 5000-5999)¹⁹, com pronunciamentos diversos contendo diretrizes de auditorias para temas específicos, como: Auditorias de instituições internacionais (GUID-5090), Orientações sobre Auditoria de Sistemas de Informação (GUID-5100), Auditoria Ambiental no Contexto das Auditorias Financeiras e de *Compliance* (GUID-5201), Desenvolvimento Sustentável: o papel das EFS (GUID-5202), Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250), Orientação sobre auditoria de gestão de desastres (GUID-5330), entre outras.

¹⁹ Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=5000-5999>. Acesso em: 21/10/2023.

Outra linha relevante de Guias são as GUID 9000-9999, onde se destaca a GUID - 9020 de Avaliação de Políticas Públicas²⁰, que define as principais características da avaliação das políticas públicas, já traduzida e publicada no Brasil. A GUID-9020 será objeto de análise detalhada neste estudo.

Nesse capítulo realizaremos uma análise detalhada da *Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250)*, ainda não traduzida, com o objetivo de agregar diretrizes à metodologia de auditoria do endividamento público. Infelizmente ainda não foi possível a tradução de todas as GUID para o português, com a sua respectiva incorporação pelos tribunais de contas.

No Brasil, é responsabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB)²¹ a tradução das normas internacionais de auditoria da INTOSAI, da respectiva publicação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e de auxiliar os Tribunais de Contas na implementação destas normas. Assim como, cuidar das ações para aprimoramento na fiscalização das políticas públicas, inclusive por meio o uso de indicadores, com destaque para o índice de eficiência da gestão municipal – IEGM e o índice de eficiência da gestão estadual – IEGE²².

Todo o exposto reflete a crescente ampliação do campo de atuação das EFS no mundo sobre diversas áreas do desenvolvimento humano, social e econômico, principalmente após a fixação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, conhecida como Agenda 2030. Cabendo à INTOSAI a missão de coordenar e fortalecer as EFS na promoção da boa governança e da responsabilidade.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com os quais os Estados-Membros da ONU se comprometeram conjuntamente em setembro de 2015, proporcionam um ambicioso e de longo prazo “plano de ações para as pessoas, o planeta e a prosperidade”, para todas as nações. A declaração sobre os ODS, "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", observou que "Nossos Governos têm a principal responsabilidade pelo acompanhamento e revisão, nos níveis nacional, regional e global, em relação ao progresso feito na implementação dos Objetivos e metas nos próximos quinze anos". As ISC podem, através de suas auditorias e consistentes com seus mandatos e prioridades, fazer contribuições valiosas para os esforços nacionais para acompanhar o progresso, monitorar a implementação e identificar oportunidades de melhoria em todo o conjunto completo dos ODS e os esforços de desenvolvimento sustentável de

²⁰ Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>. Acesso em: 21/10/2023.

²¹ O Instituto Rui Barbosa – IRB é uma associação civil criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas. O IRB é conhecido por ser o “braço acadêmico” do Sistema de Controle Externo, por conta dos seus eventos, seminários, congressos, revistas técnicas, livros, e por este motivo é que recebeu o slogan de ser A CASA DO CONHECIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/>. Acesso em: 21/10/2023.

²² Informação disponível no site do IRB: <https://irbcontas.org.br/institucional/>. Acesso em: 21/10/2023.

suas respectivas nações. A INTOSAI tem um importante papel de apoio e alavancagem a desempenhar nos esforços nacionais, regionais e globais para implementar os ODS e acompanhar e rever os progressos que são feitos. No entanto, para atender às expectativas globais, a INTOSAI deve operar de forma mais integrada e eficaz²³.

E ainda, a nível nacional, é prática dos tribunais de contas brasileiros seguirem como referências técnicas e operacionais as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), as Normas de Auditoria Governamental (NAG) do IRB²⁴, além das NBASP, e institucionalmente, as resoluções organizacionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon.

3.2 Fiscalização do endividamento público e das operações de crédito no Brasil

A fiscalização da dívida e do endividamento público brasileiro é basicamente realizada mediante o acompanhamento do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições legais de gestão fiscal da União, Estados, DF e Municípios pelos tribunais de contas brasileiros. Sendo que as operações de crédito são analisadas dentro do contexto das dívidas, geralmente sendo, quando muito, classificadas de acordo com a origem do recurso em internas e externas, sem o detalhamento de sua utilização e vinculação com a política pública.

Entretanto, com a crescente expansão da atuação do sistema de controle externo no Brasil para trabalhos voltados ao controle de políticas públicas, nasce a necessidade de ampliar os trabalhos de avaliação da qualidade dos gastos públicos. Isso seria de enorme relevância para os gastos financiados por operações de crédito. Sobre isso, afirma Silva:

É possível afirmar que o avanço institucional das Cortes de Contas Subnacionais na fiscalização da qualidade do gasto público, levando-se em consideração a eficácia, a

²³ Tradução Livre. Disponível em: <https://www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs>. Acesso em: 22/10/2023.

²⁴ As Normas de Auditoria Governamental – NAGs, que também podem ser conhecidas, de logo, como “o livro verde” da auditoria governamental brasileira, em função da cor de sua capa, tornam-se um instrumento de orientação e de aprimoramento da atividade de auditoria dos TCs no exercício da sua missão constitucional do controle externo, além de esclarecerem sobre o papel, as responsabilidades, a forma de atuação, a abrangência dos trabalhos e a capacitação mínima requerida para o desempenho dessa importante atividade.

As NAGs, que incluem diretrizes fundamentais para a realização de auditorias contábeis, operacionais e de cumprimento, estão divididas em quatro grupos de normas, a saber:

NAG 1000 – Normas Gerais;

NAG 2000 – Relativas aos Tribunais de Contas;

NAG 3000 – Relativas aos Profissionais de Auditoria Governamental;

NAG 4000 – Relativas aos Trabalhos de Auditoria Governamental. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/normas-de-auditoria-governamental-nags/>. Acesso em: 22/10/2023.

efetividade, a eficiência e a economicidade no uso dos recursos públicos, ainda não repercutiu positivamente na fiscalização do endividamento público e da gestão dos riscos fiscais decorrentes da sua insustentabilidade (Silva, 2019, p. 658-659).

A busca da eficiência na aplicação dos recursos oriundos de operações de crédito externo, pelo aspecto da execução financeira, perpassa obrigatoriamente pelo vasto campo do debate da qualidade do gasto público, bem como pela procura da melhor técnica de mensuração dessa eficiência.

Esse estudo busca exatamente iniciar a sistematização do conhecimento necessário para entrelaçar a avaliação da qualidade do gasto público com os recursos financiados por operações de crédito externo. Isto é relevante muito em função de todas as características que envolvem o resultado da aplicação do empréstimo, como retorno/desempenho do investimento, custos do capital, avaliações da sustentabilidade da dívida, longos prazos de amortizações e o impacto intergeracional.

Em resumo, a proposta é inserir na fiscalização do endividamento público a avaliação contínua da qualidade do gasto público pago, mensurando o resultado e impacto socioeconômico da política pública financiada, tornando transparente os objetivos da ação governamental e sua continuidade. No caso das operações de crédito, a avaliação da política pública proposta será delimitada sobre o programa ou projeto financiado, considerando a amplitude que possuem as políticas, buscando avaliar sua respectiva participação.

A seguir apresentaremos os aspectos legais e regulatórios que fundamentam a atuação dos tribunais de contas brasileiros na fiscalização do endividamento público.

3.2.1 Sobre o Controle Externo da Dívida Pública no Brasil

O Controle Externo da gestão da dívida pública é atribuição técnica do Tribunal de Contas da União, a nível federal, e dos Tribunais de Contas dos Estados e DF, a nível dos Estados e municípios. Essa competência é dita técnica por esta prevista no rol dos incisos do art. 71 da CF/1988, especificamente ao apreciar as Contas de Governo dos chefes do Poder Executivo. Isto decorrer principalmente por ser a dívida pública um tema de fundamental importância para a avaliação da gestão fiscal do governo.

Quanto aos aspectos normativos que envolvem o controle administrativo do endividamento público, destacamos os principais dispositivos nacionais responsáveis pelo regramento do assunto e sua vinculação com a fiscalização, que são a Constituição Federal de

1988 e a Lei Complementar nº 101/2000 denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros. Nessa linha, Silva escreve:

A CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as Resoluções do Senado Federal (RSF) n. 40, de 20 de dezembro de 2001, e n. 43, de 21 de dezembro de 2001, são os diplomas que atualmente veiculam as regras para o endividamento público dos entes subnacionais, enquanto o controle administrativo fica a cargo de diversos órgãos de *accountability*²⁵, entre os quais, para a análise que aqui se verificará, interessa a função exercida pelos Tribunais de Contas dos Entes Subnacionais. (Silva, 2019, p. 643, grifo nosso)

Outras formas de fiscalização da dívida pública pelas Cortes de Contas é o acompanhamento da gestão fiscal, previsto na Seção da Fiscalização da Gestão Fiscal do art. 59 da LRF e as fiscalizações específicas atribuídas pelas competências exclusivas dos tribunais dispostas no art. 71 da CF/1988. Sobre isso, de acordo com Moutinho e Lochagin:

Já no exercício da função fiscalizadora, a dívida pública é objeto do acompanhamento da gestão fiscal realizado pelos tribunais de contas do Brasil, que, conforme estabelecido no artigo 59, incisos II e IV, da LRF, devem auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento dos limites e condições para realização de operações de crédito e das providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites estabelecidos. Neste particular, conforme § 1º do artigo 59 da LRF, as cortes de contas emitem alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontram acima de 90% dos limites vigentes. (Lochagin; Moutinho, 2017, p.65)

E, ainda sobre o controle quando exercido em fiscalizações específicas:

Por fim, também no exercício da função fiscalizadora, por autorização do inciso IV do artigo 71 da CRFB/1988, os tribunais de contas podem realizar auditorias e inspeções na gestão da dívida pública. Aliás, essa é a modalidade de controle que, em nosso entendimento, possui maior potencial de contribuir para um adequado e responsável gerenciamento do endividamento público, na medida em que possibilita o exame profundo e verticalizado de diversos aspectos da gestão da dívida. De fato, para a fiscalização da gestão da dívida pública – além dos já referidos acompanhamento da gestão fiscal e apreciação das contas anualmente prestadas pelos governantes –, as casas de controle externo brasileiras podem lançar mão de auditorias financeiras, de auditorias operacionais, de auditorias de conformidade, de inspeções, de levantamentos e de monitoramentos. (Lochagin; Moutinho, 2017, p.67)

²⁵ *Accountability* pública – obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais eles lhe foram entregues (TCU, 2011). Conforme o Glossário de Termos do Controle Externo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm>. Acesso em: 07/01/2024.

Outra referência técnica é emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que desde o ano de 2004 publica em seu site o Manual para Instrução de Pleitos (MIP) que estabelece os procedimentos de instrução dos pedidos de verificação de limites e condições para que Estados, Municípios e empresas estatais possam contratar operações de crédito, com ou sem garantia da União.

Atualmente o MIP está na edição de nº 2023.08.04, que entre suas instruções traz as atribuições dos tribunais de contas no Controle Externo da Gestão da Dívida Pública:

2.8 Atribuições do Tribunal de Contas (TC):

O TC, seja dos Estados, DF ou dos municípios, é o órgão de controle externo que detém a incumbência de acompanhar o cumprimento da Lei por parte dos EF (Ente da Federação) sob sua supervisão. Compete a ele exercer 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.

É de sua responsabilidade a emissão das certidões exigidas pela RSF 43/2001.

Compete também aos TC apurar eventuais denúncias e irregularidades que sejam de seu conhecimento, de maneira a dar cumprimento à adequada instrução dos pleitos. (STN, 2023, p.45)

A STN também disponibiliza aos tribunais de contas e ao público em geral, consulta online a todos os documentos relacionados às análises de operações de crédito dos entes da Federação e às de concessão de garantias, por meio do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM)²⁶.

Ainda sobre o Controle Externo, vale ressaltar que a LRF obriga no §2º do art. 1º a todos os Entes da Federação a obediência das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e especificamente no inc. III do §3º aos Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (Brasil, 2000).

No Estado do Pará, em obediência ao princípio da simetria constitucional disposto no art. 75 da CF/1988, a Constituição do Estado do Pará de 1989 (CE/1989) estabelece as competências constitucionais exclusivas do Tribunal de Contas do Estado no art. 116, de realização de fiscalizações específicas da gestão fiscal e realização de operações de créditos pelo Governo Estadual. Ressaltamos que a fiscalização exercida pelo controle externo nos municípios é competência do Tribunal de Contas dos Municípios, conforme o §1º do art. 71 da CE/1989 (Pará, 1989).

²⁶ Acesso disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/index.jsf>. Acesso em: 07/01/2024.

Por fim, ressaltamos que além do exposto, recentemente foi adicionado a CF/1988, pela Emenda Constitucional nº 109/2021, no art. 163, o inciso VIII, que lei complementar iria dispor sobre a sustentabilidade da dívida pública. Isso ocorreu com a publicação da Lei Complementar nº 200, em 30.8.2023, que instituiu o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País, criando novas obrigações aos tribunais de contas no processo de avaliação e monitoramento do endividamento público e da gestão fiscal.

Pela importância dessa inovação para a apuração da sustentabilidade da dívida, para o direito financeiro, inserimos um capítulo próprio nesse estudo com a finalidade de obter referências teóricas e técnicas sobre o tema e os demais efeitos das modificações implementadas pelo novo regime fiscal sustentável, conhecido como “Novo Arcabouço Fiscal”, sobre a fiscalização da dívida pública e da gestão fiscal.

A seguir uma análise técnica independente do Guia de Orientação sobre a Auditoria da Dívida Pública da INTOSAI buscando apresentar os procedimentos padrões de auditoria aceitos internacionalmente, ainda não traduzido e incorporado no Brasil pelo IRB.

3.3 Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250)²⁷

Este pronunciamento profissional da INTOSAI, da categoria GUID tem por objetivo orientar as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na auditoria da dívida pública, aplicando os princípios fundamentais de auditoria da ISSAI 100²⁸ em todas as fases das Auditoria Financeira, de Desempenho (Operacional) e de Conformidade, a fim de produzir relatórios de auditoria de qualidade benéficos para a gestão da dívida pública e boa governança (GUID-5250).

Faremos uma resenha dos pontos principais da orientação e da estrutura da guia, visando catalogar as melhores diretrizes da auditoria da dívida pública (DP), de acordo com o escopo e tipo de auditoria a realizar. Alertamos que essa análise não substitui e/ou desobriga a leitura completa da GUID-5250 pelos auditores. Ratificamos ainda, que está GUID não foi

²⁷ Toda a seção foi baseada em uma tradução livre das versões em inglês e espanhol feita pelo autor da GUID - 5250 - *Guidance on the Audit of Public Debt*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-the-audit-of-public-debt/>. Acesso em: 30/09/2023.

²⁸ NBASP 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, que é a tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 100- *Fundamental Principles of PublicSector Auditing*, que foi incorporada à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público no ano de 2017.

traduzida para o Brasil pelo IRB e sua importância neste estudo é demonstrar que já existe um padrão orientativo prático e teórico mínimo para auditorias de DP.

A GUID-5250 foi estruturada em três seções: I. Antecedentes, II. Dívida Pública e Gestão da DP e III. Auditoria da Dívida Pública. E, dois apêndices, um com Indicadores de Dívida e outro com Exemplos práticos.

Na primeira seção (I. Antecedentes), destaca na *Introdução* que os guias não são obrigatórios, e não dispensam a consulta da ISSAI 100 e que abrangem os três tipos de auditoria: financeira, de desempenho e de conformidade, da INTOSAI. Para o *Escopo*, o guia destaca questões específicas da DP que precisariam ser consideradas ao conduzir auditorias, assim como fornece orientações adicionais sobre como tais questões podem ser abordadas usando auditoria financeira/de desempenho/conformidade e não contém quaisquer requisitos adicionais para a realização da auditoria.

Vale um esclarecimento nesse ponto para o leitor que não possui familiaridade com a técnica de realização de auditorias governamentais sobre as questões de auditoria, que são definidas como linhas de abordagens ou diretrizes para alcançar o (s) objetivo (s) da auditoria²⁹. As questões de auditoria representam o detalhamento do objetivo, envolvendo o alcance da auditoria e determinando os limites do trabalho (TCU, 2011).

E ainda, sobre o *Papel das EFS*, o guia invoca os princípios orientadores das Nações Unidas sobre DP e os Direitos Humanos que insiste com os Estados a realizar auditorias periódicas da dívida pública, almejando a transparência e a responsabilização na gestão dos recursos e na decisão de futuros empréstimos. E declaram as UNCTDA³⁰:

Uma instituição de auditoria deve realizar auditorias independentes, objetivas, profissionais, oportunas e periódicas das suas carteiras de dívida **para avaliar quantitativa e qualitativamente as obrigações recentemente contraídas**. As conclusões de tais auditorias devem ser divulgadas para garantir a transparência e a responsabilização na gestão da dívida. As auditorias também devem ser realizadas a níveis subnacionais (GUID-5250, grifo nosso).

²⁹ O objetivo deve ser entendido como a questão fundamental de auditoria a ser respondida, embora deva ser expresso de forma declarativa, e não de questionamento. Representa o propósito da auditoria – porque e para que ela será realizada – sendo o principal elemento de referência para o trabalho em todas as fases (planejamento, execução e relatório). É o objetivo que determina a natureza (regularidade ou operacional) e o tipo de auditoria e condiciona a delimitação do escopo e a metodologia a ser adotada. A depender de sua abrangência, deve ser desdobrado em tantas questões de auditoria quantas sejam necessárias para respondê-lo (TCU, 2011, p. 44).

³⁰ Princípios da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) sobre a promoção de empréstimos e empréstimos soberanos responsáveis. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf. Acesso em: 23/10/2023.

E conclui a seção realçando o papel das EFS na promoção de princípios e boas práticas na gestão da DP, considerando sua autoridade legal. E ainda, podem estimular de acordo com o tipo de auditoria, a:

a. Auditoria Financeira:

- Promover estratégias sólidas de dívida pública e práticas de gestão de risco;
- Incentivar políticas completas e aprimoradas de relatórios e divulgação de dados da DP.

b. Auditoria de Desempenho:

- Comentar sobre as implicações fiscais e económicas: As EFS podem realizar análises independentes, com base na dívida quantitativa e qualitativa e nas informações relacionadas com a dívida³¹ divulgadas, para promover uma melhor gestão da DP e melhorar a compreensão das implicações atuais e futuras dos compromissos públicos. e de sustentabilidade fiscal;
- Reduzir a vulnerabilidade fiscal do governo através da promoção de melhores práticas em políticas de gestão da dívida pública (PDM), incluindo a geração apropriada de informação e a utilização de indicadores necessários na análise;
- Incentivar os governos a concentrarem-se mais na monitorização da vulnerabilidade e a darem alta prioridade à gestão de riscos e à produção e publicação de informação financeira de qualidade;
- Desempenhar um papel ativo na proteção da situação financeira dos governos, ajudando a garantir a existência de práticas sólidas e robustas em matéria de dívida pública.

c. Auditoria de conformidade:

- Promover práticas sólidas de gestão da dívida através do funcionamento de um quadro jurídico para DP que estabeleça os processos necessários de governação, auditoria, elaboração de relatórios e responsabilização (GUID-5250).

A segunda seção (II. Dívida Pública e Gestão da DP) afirma que não desenvolveu uma definição de DP, ao invés disso, identifica vários elementos da DP e organismos públicos que podem contrair DP. Esclarece a autonomia dos países para reportar a sua DP de acordo com suas normas legais. E, complementa:

Geralmente, a DP inclui, entre outros, passivos internos e externos, e outros compromissos incorridos diretamente por órgãos públicos. Estes incluem títulos, empréstimos bancários, arrendamentos de longo prazo, garantias, emissões de moeda nacional, receitas de esquemas de poupança pública, empréstimos de governos estrangeiros e organismos internacionais, responsabilidades com pensões e cuidados de saúde e contas a pagar (GUID-5250).

³¹ A crise financeira internacional dos últimos anos, e os elevados défices fiscais e níveis de dívida associados em muitos países, sublinharam a importância de estatísticas fiáveis e oportunas sobre a dívida pública geral e, mais amplamente, sobre a dívida do sector público como um elemento crítico na gestão fiscal e possivelmente sustentabilidade externa. Os materiais de orientação que visam melhorar a qualidade e a atualidade das principais estatísticas sobre a dívida pública de um país, que são um elemento crítico para **avaliar a sustentabilidade fiscal** de um país, podem ser encontrados em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>. Acesso em: 07/01/2024. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. Acesso em: 07/01/2024.

Ainda nessa seção define o que é gestão da dívida pública, como sendo:

O processo de estabelecimento e execução de uma estratégia de gestão da dívida do governo, a fim de obter o montante necessário de financiamento ao menor custo possível no médio e longo prazo, consistente com um grau de risco prudente (GUID-5250).

Assim como as metas e objetivos do governo com a gestão da DP:

- Atender às necessidades de financiamento do governo;
- Contrair empréstimos ao menor custo possível no médio e longo prazo;
- Manter um grau prudente de risco na carteira de dívida; e,
- Cumprir quaisquer outros objetivos que o governo possa ter estabelecido, tais como desenvolver e manter um mercado eficiente para títulos de dívida pública (GUID-5250).

Conclui, afirmando que as EFS podem realizar auditorias Financeiras, de Desempenho e de Conformidade sobre o objeto da DP. As auditorias realizadas e os procedimentos de comunicação dependem do mandato legal estabelecidos no país (GUID-5250).

A terceira seção (III. Auditoria da DP) fornece aos auditores orientações específicas sobre os assuntos a serem considerados ao realizar auditorias financeiras, de desempenho e de conformidade da DP. Porém, alerta de imediato que a GUID não se destina a suprir todos os itens necessários para realizar uma auditoria de DP (GUID-5250).

Sendo altamente recomendável, de acordo com a GUID, a utilização das normas de auditoria específicas de cada tipo (Financeira, de Desempenho e de Conformidade) do grupo de princípios, aplicando-as sobre as auditorias de DP, conforme o quadro das ISSAIs a seguir:

Quadro 1 – Princípios de Auditoria - ISSAI aplicada a auditoria da dívida pública

Auditoria Financeira – ISSAI 200	Da DP centra-se em determinar se a informação financeira da entidade sobre a DP é apresentada de acordo com o relato financeiro e o quadro regulamentar aplicáveis. As auditorias financeiras da dívida pública podem ser realizadas separadamente ou como parte da auditoria das demonstrações financeiras do governo.
Auditoria de Desempenho (Operacional, no Brasil) – ISSAI 300	Da DP centra-se em saber se os mutuários e credores, os gestores da dívida soberana e outras partes relacionadas têm um desempenho de acordo com os princípios de economia, eficiência e eficácia, e se há espaço para melhorias.
Auditoria de Conformidade – ISSAI 400	Da DP centra-se na obtenção de provas para avaliar se as atividades, transações financeiras de crédito público e informações estão em conformidade, em todos os aspetos significativos, com as autoridades.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado na GUID-5250 da INTOSAI.

Destacamos que a GUID-5250 ainda pontua as seguintes orientações organizacionais:

- A auditoria da DP fornece aos órgãos legislativos, de supervisão e de governança, e ao público em geral, uma avaliação independente e objetiva da administração da dívida pública;
- A abordagem para seleção dos temas³² ou demonstrações financeiras pode variar;
- Depois de realizar a avaliação de riscos ou análise de problemas e considerar a materialidade, os auditores podem agora selecionar a área/tópico/assunto de auditoria;
- Dada a complexidade técnica das questões de dívida soberana, conhecimentos técnicos suficientes e experiência de auditoria no seio da EFS são fatores importantes na seleção dos temas de auditoria;
- É importante que as EFS tenham um processo de seleção dos temas de auditoria³³;
- Os auditores podem desenvolver os seus próprios critérios e procedimentos de seleção, em linha com os requisitos das normas de auditoria/ISSAI. A importância relativa de cada critério dependerá das circunstâncias específicas do auditado;
- Depois de selecionar e priorizar o tema de auditoria, é importante que os auditores tenham uma garantia quanto à sua auditabilidade antes do início da auditoria. Avaliar a auditabilidade é um requisito importante no processo de design. O auditor considera se a realização de uma auditoria é relevante e rentável. Os auditores também garantem que possuem competência para observar as operações reais da dívida, comunicar com o pessoal da gestão da dívida e ter acesso aos relatórios de DP (GUID-5250).

A terceira seção (III. Auditoria da Dívida Pública) fecha a guia apresentando o conteúdo técnico específico de auditoria da DP conforme a GUID-5250, segue a sistematização dos aspectos principais do procedimento de auditoria seguindo a estrutura técnica disposta na guia:

A. Planejando uma auditoria: de acordo com o exigido pela ISSAI 100, os princípios relacionados ao planejamento de auditoria dessa guia incluem os seguintes requisitos:

a) estabelecer os termos da auditoria:

- Na **Auditoria Financeira**, os auditores examinam as contas e os cronogramas da DP que suportam as demonstrações financeiras com a finalidade de determinar a exatidão e integridade das informações da dívida reportadas e divulgadas.
- Na **Auditoria Operacional**, os auditores realizam a avaliação da gestão, vulnerabilidade e sustentabilidade da DP, bem como a avaliação das instituições e do pessoal responsável pela Gestão da DP pública.

³² Algumas EFS adotam uma abordagem ascendente, em que o auditor participa do processo de seleção. Outras EFS adotam uma abordagem descendente, em que a administração seleciona os temas de auditoria e o auditor não participa do processo de seleção. Algumas EFS têm uma combinação de ambas as abordagens (GUID-9020).

³³ As EFS podem considerar, entre outros: (a) a materialidade, incluindo os aspectos financeiros, sociais e políticos do assunto em questão; (b) significância; (c) risco; (d) auditabilidade; (e) mandato da EFS; (f) impacto; (g) interesses ou expectativas públicas ou legislativas; (h) princípios de boa governança; (i) não conformidade com controles internos, ou a ausência de um sistema de controle interno adequado e (j) constatações identificadas em auditorias anteriores (GUID-9020).

- Na **Auditoria de Conformidade**, os auditores avaliam se as atividades das entidades ou gabinetes envolvidos na Gestão da Dívida ou no Gabinete de Gestão da Dívida (DMO) estão de acordo com as autoridades que governam essas entidades ou gabinetes (GUID-5250).

b) obter entendimento da entidade e do ambiente:

- Compreender as entidades envolvidas na DP, o seu contexto, os programas, atividades e funções relacionadas com a DP, e as circunstâncias que rodeiam a auditoria, permite ao auditor ter um quadro de referência para aplicar julgamento profissional ao longo do processo de auditoria, particularmente em determinação da materialidade e análise dos riscos.
- Os auditores obtêm compreensão suficiente do DMO e do seu ambiente, incluindo os **procedimentos de controlo interno** que são relevantes para a auditoria, para serem capazes de desenvolver uma abordagem de auditoria eficaz.
- As atividades que podem ser consideradas neste processo são: (a) compreender o quadro jurídico para o acordo de DP e Gestão da Dívida (institucional e organizacional) (b) compreender os fatores econômicos gerais, incluindo os mercados de PD e instrumentos financeiros (c) compreender o controle sobre DP e (d) realização de avaliação de risco no nível da entidade.
- O grau de compreensão do quadro jurídico para os acordos de DP e Gestão da Dívida Pública depende do tipo de auditoria. No caso da **Auditoria Financeira**, as questões que envolvam o não cumprimento de leis e regulamentos que cheguem ao conhecimento do auditor durante o decurso da auditoria deverão ser comunicados aos responsáveis pela governança, salvo quando as questões forem claramente inconsequentes.
- No caso da **Auditoria de Desempenho** e da **Auditoria de Conformidade**, o quadro jurídico e os acordos de Gestão da Dívida Pública podem ser potenciais tópicos de auditoria ou assuntos para auditoria. Assim, a compreensão do quadro jurídico e das disposições do Gestão da Dívida Pública³⁴ de conformidade pode ser mais extensa do que a dos auditores financeiros.
- O auditor obtém conhecimento suficiente dos mercados utilizados no empréstimo e dos tipos de instrumentos financeiros para planejar e executar Auditoria Financeira, Auditoria de Desempenho ou Auditoria de Conformidade de DP.
- O auditor obtém e documenta uma compreensão do sistema contabilístico e dos principais sistemas e controles de gestão suficiente para planejar a auditoria. Para uma auditoria de DP, onde é provável que haja processos, transações e questões contábeis complexas, o auditor considera aspectos-chave do sistema de controle interno, incluindo todos os cinco componentes do controle interno – ambiente de controle, avaliação de risco da entidade, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.
- Os auditores avaliam a adequação da segregação de funções concebida e implementada pelos gestores da dívida para separar as atividades de controle relacionadas à autoridade, custódia e contabilização das operações.
- Um sistema Gestão da Dívida Pública baseado em computador é necessário para um grande número de transações de DP, que são complexas e exigiram processamento e recuperação rápidos e precisos³⁵.

³⁴ O quadro jurídico e a estrutura de Gestão da Dívida Pública no contexto dos indicadores de desempenho de Gestão de Dívida são discutidos na Metodologia de Avaliação de Desempenho de Gestão da Dívida (DeMPA) do **Banco Mundial**, disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 07/01/2024.

³⁵ Atualmente, existem dois sistemas de informação principais disponíveis para gerenciar a DP: (1) o Sistema de Gestão e Análise Financeira da Dívida (DMFAS), um sistema de computador projetado pela UNCTAD, e (2) o Sistema de Registro e Gestão da Dívida do Secretariado da Commonwealth (CS- DRMS). DMFAS é um aplicativo baseado em Microsoft Windows que usa o *Relational Database Management System da Oracle*. O CS-

- O monitoramento do controle interno avalia a qualidade do desempenho ao longo do tempo e resolve prontamente as conclusões das auditorias e outras revisões. O auditor obtém uma compreensão das principais atividades que a entidade utiliza para monitorizar o controle interno sobre o relato financeiro, incluindo atividades de controle relevantes para a PD, e como a entidade inicia ações corretivas para eficiências nos seus controles (GUID-5250).

c) realizar avaliação de risco ou análise de problemas:

- “O auditor deve considerar e avaliar o risco de diferentes tipos de deficiências, desvios ou distorções que possam ocorrer em relação ao assunto em questão” (ISSAI 100.46), e aplicar os procedimentos de auditoria conforme necessário, ao longo do processo, a fim de manter num nível aceitavelmente baixo o risco de auditoria de formação de conclusões/opiniões incorretas.
- A Gestão da Dívida Pública é complexa e os gestores da dívida podem não ter devidamente em conta todos os riscos e exposições. Assim, os auditores realizam avaliações de risco para identificar adequadamente as áreas de alto risco como potenciais tópicos ou assuntos para auditoria.
- Na **Auditoria Financeira**, os auditores identificam os riscos ao longo do processo de obtenção de entendimento da entidade auditada e do seu ambiente, examinando os controles relevantes que se relacionam com os riscos e considerando as classes de transações, saldos contábeis e divulgações nas demonstrações financeiras.
- Na **Auditoria Operacional**, os auditores testam as práticas de gestão de risco que os gestores da dívida executam para supervisionar as operações de DP. Os auditores corroboram que as técnicas ou modelos utilizados são eficazes para detectar e monitorar os riscos da dívida contratada.
- Na **Auditoria de Conformidade**, a avaliação de riscos do auditor começa pela identificação de riscos significativos de não conformidade com o quadro regulamentar que rege a entidade (leis e regulamentos) (GUID-5250).

d) identificar risco de fraude:

- Os auditores identificam e avaliam os riscos de fraude relevantes para os objetivos da auditoria e obtêm provas de auditoria adequadas e apropriadas relativamente aos riscos detectados, manter uma atitude de ceticismo profissional e estar atento à possibilidade de fraude durante todo o processo de auditoria.
- Na **Auditoria Financeira**, os auditores consideram relatórios financeiros fraudulentos e apropriação indébita de ativos. Na sua avaliação do risco de fraude, os auditores financeiros procuram “sinais de alerta” que foram encontrados em casos de fraude anteriores. Exemplos de fatores de risco relacionados com distorções decorrentes de relatórios financeiros fraudulentos e apropriação indevida de ativos podem ser encontrados no Apêndice 1 da ISSAI 2240.
- Na **Auditoria de Desempenho**, os auditores, na sua avaliação do risco de fraude, obtêm uma compreensão dos sistemas de controlo interno relevantes e examinam se existem sinais de irregularidades que prejudicam o desempenho.
- A fraude na **Auditoria de Conformidade** relaciona-se principalmente com o abuso da autoridade pública, mas também com relatórios fraudulentos sobre questões de conformidade. Os casos de não conformidade com os regulamentos podem constituir uso indevido deliberado da autoridade pública para benefício indevido. A execução da autoridade pública inclui decisões, não decisões, trabalhos preparatórios, aconselhamento, tratamento de informações e outros atos no serviço público.

Benefícios indevidos são vantagens de natureza não econômica ou econômica obtidas por ato intencional de um ou mais indivíduos entre administradores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros (GUID-5250).

e) desenvolver um plano de auditoria:

- Na **Auditoria Financeira**, o auditor procede à concepção da auditoria com base nos resultados da avaliação dos riscos de distorção material devido a erro e fraude.
- Em geral, as EFS identificariam e classificariam potenciais tópicos de auditoria para **Auditoria de Desempenho** em dois critérios: a) Espera-se que essas auditorias agreguem valor máximo em termos de melhoria da responsabilização, economia, eficiência e eficácia, e b) Auditorias que garantam uma cobertura adequada das operações de dívida soberana dentro das limitações dos recursos de auditoria disponíveis.
- Quando a EFS tiver poder discricionário para selecionar a cobertura da **Auditoria de Conformidade**, ela executa os procedimentos necessários para identificar áreas significativas e/ou áreas com risco potencial de não conformidade. Ao selecionar e priorizar tópicos para auditoria de conformidade, as EFS consideram: (a) a importância de certas disposições da lei e (b) possíveis violações das leis e outros regulamentos aplicáveis, que regem a atividade da entidade pública, ou a DP, o déficit público e obrigações externas (GUID-5250).

f) desenhando a auditoria (objetivo e escopo):

- Após a EFS ter escolhido uma área/tópico/assunto de auditoria, o auditor elabora a auditoria específica. O objetivo da fase de concepção é preparar uma proposta de auditoria com um plano de trabalho e um desenho/plano de auditoria. Um design bem pensado é indispensável na auditoria de DP.
- Para definir o escopo, o auditor identifica quais entidades/gabinetes devem ser incluídos na auditoria ou qual programa/assunto específico, ou aspecto de um programa, deve ser auditado. O auditor também identifica o período de tempo a ser revisto e, se relevante, os locais a serem incluídos. Assim, o escopo define o limite da auditoria. Aborda questões como perguntas específicas a serem feitas, o tipo de estudo a ser conduzido e o caráter da investigação.
- O(s) objetivo(s) da auditoria podem ser considerados como a questão geral da auditoria relativa ao assunto para o qual o auditor procura uma resposta. O objetivo da auditoria necessita, portanto, de ser enquadrado de uma forma que permita uma conclusão ou opinião clara e inequívoca.
- A maioria das autoridades está estabelecida na legislação nacional, mas podem ser emitidas a um nível inferior na estrutura organizacional do sector público. Os critérios de uma **Auditoria de Conformidade** para DP podem referir-se e incluir leis, regras, regulamentos, resoluções orçamentais, políticas, códigos estabelecidos, termos acordados e os princípios gerais que regem a boa gestão financeira do sector público e a conduta dos funcionários públicos.
- Uma parte importante do planeamento da auditoria é determinar os métodos a serem utilizados para recolher e analisar dados. O(s) objetivo(s) da auditoria, as questões/procedimentos de auditoria, o escopo da auditoria e os critérios de auditoria são os fatores que orientam quais evidências são necessárias e os métodos mais apropriados para obter essas evidências (GUID-5250).

B. Realizando uma auditoria: “Os auditores devem executar procedimentos de auditoria que forneçam evidência de auditoria suficiente e apropriada para apoiar o relatório de auditoria” (ISSAI 100.49).

Na execução da auditoria da gestão da dívida, os auditores obtêm evidências suficientes e adequadas para basear suas conclusões realizando procedimentos definidos nos tipos de auditorias apresentados, em diferentes fontes devidamente documentadas e oficiais (legais). De acordo com a guia, especificamente os seguintes:

- Faça consultas com a equipe de Gestão da Dívida. Os auditores podem pedir aos supervisores da dívida e ao pessoal que expliquem as suas funções na Gestão da Dívida. Entrevistar o pessoal ajudará os auditores a avaliarem se o pessoal compreende as suas funções e a executar os procedimentos descritos nos manuais de procedimentos de dívida.
- Examinar os principais documentos e registos da dívida em cada um dos ciclos de atividade da dívida – planeamento, negociação, contratação, emissão, serviço, análise e contabilidade. As informações necessárias estarão disponíveis em relatórios de auditoria anteriores, relatórios de dívida produzidos para monitores internos e externos, entrevistas com funcionários da Gestão da Dívida e especialistas de mercado, leis e regulamentos sobre DP e sistemas de informação de dívida. Ao examinar os documentos e registos, arquivos de computador e relatórios de dívidas, os auditores podem avaliar se as descrições apresentadas no manual de procedimentos e fluxogramas foram implementadas.
- Comparar as estatísticas da dívida apresentadas em relatórios emitidos para diferentes utilizadores – organizações externas de monitorização, informações sobre a dívida em relatórios financeiros do governo, dados da dívida apresentados em audiências parlamentares.
- Observar atividades relacionadas ao controle que não deixam rastro de auditoria por escrito. Os auditores realizam um passeio pelas principais atividades dos ciclos de operações de DP – planeamento, negociação, contratação, emissão, atendimento, análise e contabilidade.
- Recalcular os cálculos da dívida para determinar se os cálculos dos sistemas de informação da dívida estão corretos.
- Contar os documentos e registos de dívida disponíveis em um determinado momento e realizar pesquisas e análises estatísticas (GUID-5250).

Além disso, sem a pretensão de esgotar os procedimentos para a fase de execução da norma, sugere a norma que:

- As constatações e informações obtidas durante a condução da **Auditoria de Desempenho** e da **Auditoria de Conformidade**, bem como as conclusões e recomendações da auditoria são registradas na Matriz de Achados da Auditoria (MA) ou equivalente. A Matriz de Achado é uma ferramenta útil para apoiar e orientar a elaboração do relatório de auditoria, pois permite reunir os principais tópicos do relatório de forma estruturada. A matriz permite que os membros da equipa de auditoria e outras partes interessadas tenham uma compreensão homogênea das conclusões e dos seus componentes. Um exemplo de Matriz de Achado para gestão de caixa é apresentado no Apêndice 2 (GUID-5250).

C. Relatório de Auditoria e Acompanhamento: os relatórios de auditoria de DP variam de acordo com o tipo de auditoria, exemplos são apresentados no Apêndice 2:

- No caso da **Auditoria Financeira**, a forma de opinião a ser expressa pelo auditor depende da estrutura de relato financeiro aplicável e de quaisquer leis ou regulamentos aplicáveis.
- Na **Auditoria de Desempenho (Operacional)**, “normalmente não se espera que os auditores forneçam uma opinião global, comparável à opinião sobre as demonstrações financeiras, sobre o alcance da economia, eficiência e eficácia da entidade auditada”. (ISSAI 300.21)
- Na **Auditoria de Conformidade**, “as formas de reporte podem ser definidas em lei ou por mandato da EFS. No entanto, o relatório de auditoria normalmente contém uma conclusão baseada no trabalho de auditoria realizado.” (ISSAI 400.59)

Encerrando o conteúdo da norma sobre a auditoria de DP, recomenda entre outras que o auditor comunique os resultados de suas ações de acompanhamento aos órgãos governamentais e ao público em geral. Fornece informações oportuna e confiáveis, assim como os impactos da auditoria demonstram o valor e benefícios das EFS.

Por fim, como visto, a GUID-5250 encerra apresentando dois apêndices: o primeiro, com Indicadores de Dívida e, o segundo, com Exemplos práticos, com um estudo de caso de auditoria e diversos procedimentos de auditoria. O apêndice 1 (Indicadores de dívida) que visa analisar e descrever os *indicadores de vulnerabilidade, sustentabilidade e financeiros* mais reconhecidos, bem como o âmbito da sua implementação e benefícios na gestão da dívida pública, devido suas características exclusivamente práticas, será explorado no Referencial de Fiscalização.

A seguir apresentamos outra resenha exploratória de um documento da INTOSAI que trata da atuação das EFS nas auditorias do desenvolvimento sustentável, visando expandir mais ainda a percepção do leitor sobre as diversas dimensões de abordagens que já estão sendo exploradas, a nível internacional, pelas auditorias das EFS em outras partes do mundo.

3.4 O Tribunal de Contas como Auditor da Sustentabilidade

Dentre o exposto sobre a ampliação das atribuições das Cortes de Contas, além do controle externo da atividade financeira do Estado, pelos aspectos financeiro e de conformidade, assim como da emergente e ampla abordagem operacional. Surge com muita relevância e promessa, associado aos processos de avaliação das políticas públicas, a

perspectiva de avaliar a sustentabilidade ecológica, social e econômica, vinculada fortemente ao princípio do desenvolvimento.

Acerca do desenvolvimento sustentável, afirma Garcia (2018, p. 90) que: “Poder-se-ia conceituar uma contratação pública sustentável como sendo aquela que considera os aspectos ambientais e seus impactos sociais e econômicos em todos os estágios do processo de contratação pública”. A consequência natural, ao compreender esse conceito, é que amplia a importância de se desenvolver e criar mecanismos de controles sobre a gestão pública, a fim de otimizar sua atuação e retorno a toda a coletividade, dentro de um processo sustentável devido à escassez dos recursos.

Além disso, entender o desenvolvimento envolve diversos aspectos da própria condição humana, precisamos elevar o conceito buscando recursos em outras áreas do conhecimento, pois todo o processo que envolve as políticas públicas é direcionado para a sociedade e suas necessidades. Sobre isso, o professor Amartya Kumar Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998, e um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), explica que:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas — talvez até mesmo à maioria. (Sen, 2018, p. 11-12)³⁶

Então, quanto à realização de auditorias que abrangem a sustentabilidade, destacamos a orientação da INTOSAI, que possui uma abordagem institucional, sobre o Desenvolvimento sustentável: o papel das entidades fiscalizadoras (GUID-5202)³⁷, ainda não traduzida e incorporada à estrutura da NBASP do IRB, é um importante subsídio técnico adicional que vem trazer o conceito de desenvolvimento sustentável e avalia o papel que os tribunais de contas podem exercer na auditoria do progresso nacional ou estadual pelo viés da sustentabilidade, com uma perspectiva técnica.

De acordo com a apresentação da guia da INTOSAI, esta diretriz compreende quatro partes:

³⁶ Desenvolveremos mais a teoria de desenvolvimento com liberdade no capítulo seguinte.

³⁷ Todo o conteúdo foi baseado em uma tradução livre da versão em inglês feita pelo autor. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>. Acesso em: 07/01/2024.

A parte 1 fornece um fundo essencial. Ele define o desenvolvimento sustentável e fornece uma visão geral de como o conceito de desenvolvimento sustentável pode ser refletido nas estratégias, políticas e operações de governos e agências individuais.

A Parte 2 explica como os governos se estabeleceram no desenvolvimento de estruturas e estratégias nacionais para a busca de objetivos de desenvolvimento sustentável e considera as oportunidades que elas podem oferecer às EFS para revisão.

A Parte 3 examina como o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido aplicado a políticas ou programas individuais e o papel desempenhado pelas EFS na auditoria de quão bem isso foi feito.

A Parte 4 considera os passos que as EFS podem precisar tomar para desenvolver suas habilidades para realizar auditorias no campo do desenvolvimento sustentável (GUID-5202).

É relevante ao estudo conhecer o conteúdo conceitual preliminar que atribui aos tribunais de contas a competência para auditar o desenvolvimento sustentável, por isso, iremos nos concentrar, neste momento, na parte 1 do Guia, sempre alertando que para os auditores é obrigatório o domínio completo do documento.

A parte 1, define a GUID-5202 que: “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”³⁸. Essa definição vem esclarecer que a realização do desenvolvimento econômico e social é necessária e contínua, que precisamos de sua realização, tanto no presente quanto na expectativa do futuro que precisamos considerar para as outras gerações.

Precisamos criar um consenso sobre a utilização dos recursos, de forma a não boicotarmos o desenvolvimento futuro pela incapacidade de gestão do meio ambiente hoje.

Embora não exista uma definição única de desenvolvimento sustentável, o conceito de desenvolvimento sustentável foi popularizado pela primeira vez pelo relatório de 1987 da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, intitulado “O Nosso Futuro Comum” (geralmente referido como Relatório Brundtland).

O desenvolvimento sustentável envolve a integração de objetivos sociais, ambientais e econômicos. Idealmente, é claro, qualquer política ou atividade humana deveria trazer uma melhoria em todos os três objetivos. Contudo, o progresso numa frente pode ser alcançado à custa de danos noutra.

Sempre que possível, as decisões devem ter em conta os custos e benefícios de todas as partes. A definição da Comissão também trouxe à tona o conceito de sustentabilidade que é justo para as gerações presentes e futuras; que as gerações atuais não devem alcançar o progresso econômico à custa da prosperidade das gerações futuras (GUID-5202).

Segue abaixo a síntese dos pontos explorados nesta parte inicial da orientação:

³⁸ Fonte: *Auditor General Act (Canada)/Brundtland Report*.

- Envolve a integração de objetivos sociais, ambientais e econômicos: as políticas deveriam buscar o melhor desses três objetivos, tentando minimizar o progresso de um à custa de danos em outra;
- Tem uma dimensão global: apesar das estratégias serem nacionais, os problemas são globais. As economias nacionais estão cada vez mais interligadas;
- Vai além de uma única preocupação com o meio ambiente: o desenvolvimento sustentável reconhece que pode ser necessário haver um equilíbrio ou uma solução de compromisso entre o progresso econômico e social e o ambiental, dentro do conceito de sustentabilidade, sem esquecer o efeito intergeracional;
- Os governos criam a estrutura para alcançar o desenvolvimento sustentável: Eles são responsáveis por definir a direção, elaborar políticas e fornecer coordenação. Representam os interesses da nação nas negociações internacionais que afetam o desenvolvimento e o ambiente, além de serem os responsáveis por desenvolverem políticas e programas ambientais;
- O desenvolvimento sustentável é importante para as EFS porque é importante para os organismos que auditam: O papel constitucional e os mandatos da maioria das EFS não lhes permitem definir políticas, apenas para auditar a sua implementação;

Figura 2 – Abrangência do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: GUID-5202 (2019).

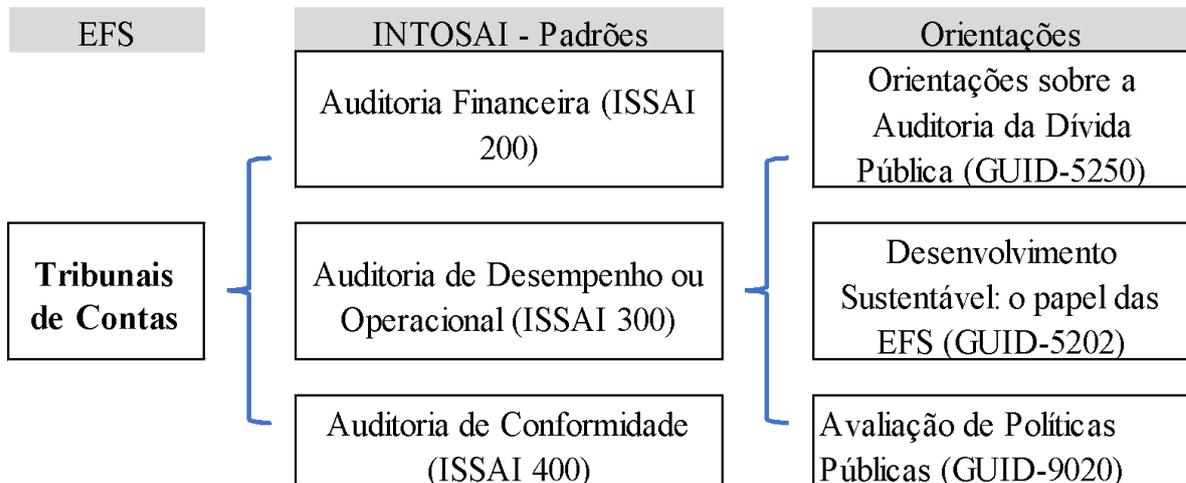
- As auditorias do desenvolvimento sustentável devem estar sujeitas aos padrões de auditoria habituais: Qualquer auditoria é essencialmente uma comparação do que é com o que

deveria ser. Isto baseia-se num certo acordo sobre normas entre os auditores, as organizações auditadas e as partes interessadas que dependem dos auditores para obter garantias. No desenvolvimento sustentável, essas normas podem ter origem em acordos ou legislação internacional, legislação nacional, promessas e compromissos programáticos, normas operacionais adotadas pelo organismo auditado ou procedimentos e práticas geralmente aceitas em outras organizações com atividades semelhantes.

Portanto, sem esgotar todas as orientações do Guia, já conseguimos compreender a crescente expansão das atribuições fiscalizatórias dos tribunais de contas nacionais sobre diversos campos da gestão pública que até então não eram avaliados. Estamos em plena evolução das auditorias de desempenho ou operacionais com abordagens qualitativas da administração pública, além das auditorias financeiras e de conformidade.

Segue abaixo a demonstração das principais normas da INTOSAI, junto das normas padrões, que foram analisadas nesse estudo. Ressaltando as Orientações de auditorias com temas específicos, inovadores ou em construção nas Cortes de Contas atualmente, e que formam os objetos desse estudo.

Figura 3 – Orientações da INTOSAI analisadas nesse estudo



Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

4 CRÉDITO PÚBLICO: IMPORTÂNCIA E ASPECTOS GERAIS

4.1 O endividamento e os investimentos públicos: relevância intergeracional

O Estado é o responsável direto pela gestão de todas as necessidades da sociedade e manutenção do bem comum, em obediência estrita ao estabelecido na Constituição da República Federal do Brasil de 1988, em âmbito nacional, e regionalmente pelas respectivas Constituições Estaduais. No desempenho da função de gestão administrativa, exerce o Estado a mais importante de suas atribuições, sob pena de não subsistir, que é a atividade financeira de obtenção de receitas a fim de poder realizar as despesas públicas.

Para Piscitelli (2022, p. 16): “Esse obter e gastar é a atividade financeira do Estado; trata-se do conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas”.

E ainda, Scaff (2014a, p. 3180), sobre a atividade financeira do Estado afirma: “Todo o aparato de normas complexas que regula a atividade financeira do Estado visa estabelecer um modo de convivência social que regule como os recursos privados são transformados em recursos públicos, e como são usados em proveito da sociedade.”

Por isso, na atividade financeira do Estado a busca de receitas é diversa e constante, tendo nos tributos (impostos, taxas e contribuições) a sua principal fonte de recursos, entre outras formas. Uma dessas fontes, que apesar de ser bastante antiga, sempre é objeto de debate, é a obtenção de recursos financeiros de terceiros, tanto internos ou externos, dependendo se é do mesmo país ou não, por meio de empréstimos ou financiamentos que, quando contratados, se tornam as conhecidas, porém nem tão claras e compreendidas, Dívidas Públicas.

Essa capacidade de obter recursos de outras pessoas jurídicas, físicas e até mesmo de outros Estados é denominada de Crédito Público. Para Regis Fernandes de Oliveira: “Crédito público é a possibilidade que o Estado tem de receber capital de Terceiros mediante a promessa de reembolso” (Oliveira, 2022, p. 942). Crédito possui o mesmo sentido, tanto o público quanto o privado, de uma relação baseada nos elementos confiança, capital e tempo, uma vez que se utiliza um recurso presente com a promessa de um retorno futuro com juros aos prestamistas (Assoni Filho, 2004).

Sobre isso, afirma José Mauricio Conti que existem muitas questões e temas na área do Direito Financeiro relegados, sendo o campo da dívida pública umas das principais (Conti, 2018, p.6). E ainda, a respeito da utilização do crédito público afirma que:

O **endividamento do setor público** é um problema que afeta gravemente os Estados há décadas, e não seria exagerado dizer, há séculos. Má gestão, falta de planejamento e irresponsabilidade fiscal produzem crises que levam ao desequilíbrio fiscal, trazendo consequências irreparáveis para a sociedade e preocupação para as futuras gerações. Conhecer e saber gerir a dívida pública torna-se fundamental, porém, mesmo assim, não recebe a atenção devida dos estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento em que esse tema que está presente, especialmente a Economia, a Administração Pública, a Contabilidade Pública, a Ciência Política e o Direito. Em nenhuma delas se vê haver a devida atenção que o tema merece.

No âmbito do Direito, a situação é ainda mais grave, pois, além da lacuna acadêmica, o próprio ordenamento jurídico mostra-se falho e frágil. (Conti, 2018, p.6, grifo nosso)

De outro modo, é preciso também entender que o endividamento público, quando bem gerido, pode e deve ser um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Nesta linha, afirma Silva:

Na República Federativa do Brasil, o **endividamento público** se sobressai como um instrumento constitucional e legal de política financeira, utilizado, entre outras funções governamentais, para garantir níveis equilibrados de investimentos e de serviços prestados pelo governo à sociedade, bem como mecanismo de condução da política monetária, consubstanciando-se, quando bem gerido, em um importante elemento para a manutenção da estabilidade social e econômica.

Quando se estuda a sistemática da formação da **dívida pública** interna brasileira, é preciso compreender, de antemão, que a capacidade de se valer de um **crédito público** para realizar uma **operação de crédito** é conferida não só ao governo central (União), como também aos entes subnacionais (Estados e Municípios), dada a autonomia financeira que constitucionalmente lhes foi atribuída. (Silva, 2019, p. 642, grifo nosso)

Neste ponto, torna-se fundamental discorrer sobre os principais conceitos para o estudo, que são respectivamente o de *operações de crédito público*, *endividamento público* e *dívida pública*, visando o delineamento que irá guiar a pesquisa. Pois não é objetivo exaurir a conceituação doutrinária, mas sim explicitar as significações e distinções necessárias.

Figura 4 – Fluxo de formação do Endividamento Público



Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Sobre o conceito de operações de crédito público, como o momento da celebração efetiva da obrigação, com a formalização do contrato de mútuo e a assunção da dívida pelo mutuário que se concretizará a dívida pública. É o procedimento de formalização do empréstimo de recursos financeiros de uma entidade financeira pública ou privada para o Estado.

Conforme Rodrigo Medeiros de Lima:

Trata-se, conforme doutrina majoritária, de uma relação contratual – tal como a operação de crédito privada –, por meio da qual pessoa jurídica de direito público obtém dinheiro de terceiro, público ou privado, obrigando-se à restituição futura da quantia, geralmente acrescida de juros, estes remuneratórios da temporária disponibilidade dos recursos financeiros alheios. Sua natureza contratual decorre do fato de sua concretização depender da manifestação de vontade do prestamista, inexistindo imposição do Estado. (Lima, 2021, p. 56)

A natureza jurídica dos empréstimos públicos é tipicamente contratual (Oliveira, 2022, p. 931). Abordaremos as operações de crédito com mais detalhes em seção própria nesse capítulo, inclusive sobre as definições legais e regulamentares.

Sobre a definição de dívida pública, ciente que aqui será delimitada ao estudo, pois esse conceito possui uma ampla concepção doutrinária e poderá extrapolar o entendimento necessário aqui. Oliveira Salazar diz haver “estreita relação entre os empréstimos públicos e a dívida pública, visto que é daquelas que resulta esta” (Salazar apud Oliveira, 2022, p. 774).

A dívida pública é um tema controverso, incompreendido na maioria das vezes, porém de grande importância para a sociedade, pois quando bem administrado, permite a realização ampla do bem-estar coletivo ao garantir níveis equilibrados de investimento e serviços prestados pelo governo, promovendo maior equidade entre gerações (SILVA et al., 2009).

E ainda, define Rodrigo Medeiros de Lima a dívida pública como:

A dívida pública corresponde ao estoque das obrigações pecuniárias (ou conversíveis em pecúnia) assumidas pelo Estado em decorrência de operações de crédito, aqui genericamente denominadas obrigações debitórias, que ainda não tenham sido adimplidas. Constitui, portanto, um subconjunto do passivo patrimonial do Estado. Podem-se incluir no conceito as obrigações provenientes de garantias prestadas pelo Estado, não obstante não envolverem obrigação financeira certa, mas eventual. (LIMA, 2021, p. 58)

O conceito exposto reflete a ideia de um conjunto ou inventário das obrigações assumidas pelo Estado perante a terceiros por meio de contratos de empréstimos financeiros. A legislação brasileira por meio da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conhecida por

Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), definiu nos incisos I e II do seu art. 29 um conceito legal de dívida pública consolidada ou fundada e de dívida pública mobiliária.

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - 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;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; (Brasil, 2000, grifo nosso)

Pela análise do dispositivo concluímos que as operações de crédito, objeto desse estudo é classificado como uma dívida pública consolidada ou fundada, que serão o foco de nossa pesquisa. Nesta linha, define Regis Fernandes de Oliveira que:

A dívida consolidada decorre de obrigações para a realização de obras e prestação de serviços, seja em decorrência de empréstimos com instituições financeiras, seja em razão de contratos precedido de licitação ou pagamento de pessoal (decorrente de lei). (Oliveira, 2022, p. 775)

Sobre a definição de endividamento público, Rodrigo Medeiros de Lima afirma que:

O endividamento público se refere ao processo genericamente considerado de captação de recursos financeiros de terceiros, por meio de operações de crédito público. Corresponde a uma das modalidades pelas quais o Estado obtém recursos financeiros para fazer frente às suas necessidades de dispêndio, a exemplo da tributação – a principal delas – e da exploração do patrimônio próprio do Estado. (Lima, 2021, p. 58)

Os Estados utilizam essa faculdade de obterem crédito extraordinários ao longo de suas histórias, desde tempos imemoriais e em diferentes sociedades, o endividamento público como fonte subsidiária de financiamento geralmente para pagar despesas inesperadas ou investimentos estruturais (Lima, 2021).

Regis Fernandes de Oliveira (2022, p. 943) declara que “... hoje o empréstimo público passa a ser de extrema utilidade quando bem manejado, quando solicitado nas ocasiões oportunas, para investimentos em obras de redundem em benefícios sociais”.

Aqui nos interessa o uso do endividamento para o financiamento de grandes investimentos a longo prazo com efeito intergeracional. O uso do termo efeito é proposital, pois dependendo da gestão da dívida e de sua aplicação resultará em retorno positivo ou negativo às gerações futuras. Sobre essa capacidade do Estado, nas palavras de Aliomar Balleiro:

A faculdade de contrair dívidas, como meio de realização dos fins do Estado, integra-se no caráter geral do processo econômico de repartição do custo do funcionamento do governo, e ao mesmo tempo, de redistribuição da renda nacional, um e outro peculiares a toda a atividade financeira.

Uma velha concepção, geralmente aceita, a ponto de torna-se popular, quer que os empréstimos públicos sejam a técnica pela qual as gerações futuras partilham de despesas da atualidade. (Balleiro, 1981, p. 447)

Entendemos a relevância do bom uso da operação de crédito, quando bem gerido permite antecipar o bem-estar à sociedade, por meio de níveis equilibrados de investimento e serviços públicos ofertados pelo governo à sociedade, permitindo uma maior equidade entre as gerações. Pois, com a falta de recursos, é por meio do endividamento que se evita penalizar com carga tributária excessiva ou cortes de gastos as gerações atuais (Silva et al., 2009). Isso configura a realização do desenvolvimento por meio do uso consciente do crédito público.

Para Scaff (2014), as operações de crédito público carregam a característica intergeracional, pois é muito usual que os valores obtidos pelos Estados para fazer frente aos gastos da presente geração venham a ser pagos pelas gerações futuras. Neste ponto, faremos um aparte ao professor, complementando que os prazos de amortizações, geralmente, se iniciam após a execução financeira do contrato, na prática entre 5 e 8 anos, o que configura uma distribuição entre as gerações do ônus da amortização. Assim como, em muitos investimentos, o usufruto do resultado da política pública somente será consolidado na geração seguinte.

Porém, não podemos também ignorar que a preocupação quanto à liquidação futura da obrigação contraída pela dívida oriunda da operação de crédito é legítima, inclusive sendo uma das principais preocupações de quem contrata e de quem empresta capital. É exatamente sobre a preocupação com a capacidade de pagamento futuro e excesso de dívida pública que poderão causar a insustentabilidade financeira do Estado, que nasce a motivação para o estudo do melhor controle do endividamento e de sua utilização.

Dentre os aspectos obrigatórios de atenção, quando tratamos de endividamento público, é a observação pormenorizada da legislação nacional por ser o instrumento que autoriza, delimita e estabelece limites para a fiscalização dessas operações.

Dito isto, reiteramos a relevância da atribuição da fiscalização das operações de crédito pelos tribunais de contas como visto no capítulo anterior. Na seara financeira, especificamente, cabe constitucionalmente aos Tribunais de Contas a fiscalização orçamentária, operacional, contábil e financeira da administração pública, assim como outras atribuições decorrentes das legislações infraconstitucionais, dentre elas a fiscalização das dívidas públicas, resta construir

conhecimento para a expansão da utilidade e/ou retorno dessas ações para o melhor uso dos gastos públicos de forma contínua e sustentável.

4.2 Créditos Públicos Externos e o desenvolvimento socioeconômico

Dissertar sobre crédito público externo é discutir financiamento de políticas públicas, e nesse sentido é impositivo debater desenvolvimento econômico e social, sendo este um dos pilares disposto como objetivo fundamental na Constituição Federal de 1988, em seu inciso II do art. 3º: “garantir o desenvolvimento nacional”.

Neste trabalho denominamos de *Créditos Públicos Externos* os recursos oriundos de contratos de empréstimos ou financiamentos realizados com *Organismos Internacionais de Financiamento* utilizados para investimentos voltados à realização do desenvolvimento econômico e social.

Sendo as principais agências de financiamento que possuem contratos ativos ou, ainda, em análise ou aprovação com o Estado do Pará, são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional Para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Corporação Andina de Fomento (CAF), Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e *New Development Bank (NDB)*³⁹.

É impossível desvincular a busca de recursos financeiros da realização do desenvolvimento, pois esse não subsiste sem o primeiro. A razão de existir do Estado está compulsoriamente ligada com o progresso do seu povo e a prosperidade do território, sendo o esforço pelo desenvolvimento um objetivo mútuo e compartilhado entre o governo e a sociedade.

Podemos deduzir então que o financiamento de políticas públicas por meio de operações de crédito é, em decorrência da escassez de recursos e da situação econômica da maioria dos países, inclusive o Brasil, sem dúvida, uma das melhores opções de realização de grandes investimentos no desenvolvimento nacional. Daí a inegável necessidade de se buscar gerir a sustentabilidade do endividamento visando uma melhor qualidade do crédito, assim como um maior controle do retorno de sua aplicação (eficiência), tendo em vista o seu custo.

³⁹ Conforme consulta no Cadastro da Dívida Pública (CDP) do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM) do Tesouro Nacional. Disponível em: https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/manter_cdp/cdp_list.jsf. Acesso em: 30/05/2023.

Assim, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem dispor do que o legislador constituinte prescreveu, sempre buscando medidas de ordem econômica em favor do desenvolvimento do ser humano, isolado e socialmente (Oliveira, 2019).

Quando tratamos de desenvolvimento, poucos tem conhecimento ou o consideram como um direito inerente ao ser humano. A Organização das Nações Unidas (ONU) declara que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e confere a toda pessoa humana e todos os povos a participação no desenvolvimento econômico, social, cultural e político”, conforme dispõe o artigo inaugural da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (Ishikawa, 2017).

Por muito tempo se entendeu o desenvolvimento de uma nação ou região somente pelo seu aspecto econômico, ou seja, antes da década de 1990 prevalecia o entendimento que o desenvolvimento estava vinculado diretamente com o crescimento econômico da região, considerando diretamente como a elevação da renda *per capita* (equivalente à produção interna *per capita* ou PIB *per capita*), sendo constatado por diversos economista, que tiveram um melhor contato com a realidade do subdesenvolvimento que essa forma era calamitosa (Veiga, 2015).

Esse entendimento decorreu da noção ampliada da realidade social da população, que os economistas observaram enquanto trabalhavam nos países subdesenvolvidos do Terceiro Mundo, sobretudo na África, era óbvio que os índices econômicos não refletiam o desenvolvimento real da população e nem era extensivo a todos (Veiga, 2015).

Foi neste contexto que o paquistanês Mahbud ul Haq (1934-1984), como diretor do PNUD (Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas), conduziu a elaboração do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, lançado em 1990. Para essa realização reuniu economistas de primeira linha, incluindo seu amigo o indiano Amartya Sen, que veio a ganhar o Prêmio Nobel de Economia em 1998, pelo conjunto dos trabalhos em economia do bem-estar (Veiga, 2015).

Mahbud tinha certeza de que a compreensão do sentido de desenvolvimento estava incompleta sempre que utilizavam a renda *per capita* para mensurá-lo, com essa motivação, foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que veio a inserir na análise do desenvolvimento humano um conjunto de fatores sociais e variáveis importantes sobre a qualidade de vida. Ressalta-se que o IDH, para o PNUD foi um ponto de partida, que necessita de aprimoramento, pois o processo de desenvolvimento é muito mais amplo e complexo (Veiga, 2015).

Em síntese, o IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento⁴⁰.

Então, entendem Amartya Sen e Mahbud ul Haq que para haver desenvolvimento, os benefícios do crescimento econômico deverão favorecer as capacidades humanas, aqui definidas como o conjunto de acesso à educação, saúde, recursos necessários a uma vida digna e capacidade civil junto a sua comunidade (Veiga, 2015).

A base da abordagem das capacidades humanas (ACH) ou abordagem do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, surge com o livro *Desenvolvimento como liberdade*. Esta obra foi baseada em conferências proferidas pelo autor enquanto membro da presidência do Banco Mundial em 1996, tratando sobre a abordagem geral e suas implicações sobre desenvolvimento e seus fundamentos práticos, propondo uma discussão pública (Sen, 2000).

Entende Sen, que:

... a expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (Sen, 2000, p. 5)

Em resumo, para o autor será desenvolvido um país ou região onde mais expandida seja a noção de liberdade de seus cidadãos, ou seja, a capacidade crescente que possuem de ser e de fazer o que valorizam para satisfação de suas vidas (Pinheiro, 2012).

O autor não submete o seu conceito de desenvolvimento a uma precisão analítica, optando por uma visão de processo de expansão das liberdades humanas reais, em oposição com visões restritas de desenvolvimento vinculada com o crescimento do PIB (Sen, 2000).

Ainda, o mesmo autor não despreza o crescimento econômico do PIB ou o papel das rendas individuais como meio de expansão das liberdades desfrutadas, porém alerta que dependem de outras variantes substantivas como direitos civis (liberdade de participação pública, direitos políticos), sociais e econômicos (educação e saúde). Em síntese, o desenvolvimento real é a promoção da expansão das liberdades substantivas dos indivíduos como objetivo principal do Estado e da sociedade. Para isso, é necessário eliminar as principais

⁴⁰ Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 09/01/2024.

fontes de privação de liberdade, como a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000).

Duas razões são centrais para o processo de desenvolvimento baseado na liberdade, uma é a razão avaliatória que mensura o progresso obrigatoriamente pela comprovação do aumento das liberdades das pessoas. E outra, pela razão da eficácia que vincula a realização do desenvolvimento à dependência direta da livre condição de agente das pessoas pois poderá haver abundância econômica de uma nação, e mesmo assim a população não ter acesso a direitos basilares que demonstrariam a condição de agentes com liberdade, como por exemplo, não possuir direito a escolher seus governantes pelo voto, liberdade religiosa, liberdade sexual, entre outras formas de privações (Sen, 2000).

Para Sen, o *status* de agentes refere-se à capacidade de livre agir das pessoas seguindo suas próprias convicções e normas, proporcionando mudanças no seu ambiente e entorno com sua ação espontânea e racional, motivada por valores internos (Pinheiro, 2012).

Em relação ao papel dos mercados como parte do processo de desenvolvimento, Amartya Sen ressalta que a contribuição dos mecanismos de mercado para o crescimento econômico é inegavelmente importante, e que rejeitar a liberdade de contratar é uma maneira de sujeição do trabalho (mão-de-obra). A liberdade de entrar no mercado, por si mesmo, contribui para o desenvolvimento, citando Adam Smith, a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar (Sen, 2000).

E ainda, que a liberdade de participar do intercâmbio econômico, para os pequenos produtores ou agricultores, possui uma característica relevante para a liberdade social. Nas palavras de Amartya:

Na visão do desenvolvimento como liberdade, os argumentos de diferentes lados têm de ser apropriadamente considerados e avaliados. É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer — ao invés de empobrecer — a vida humana (Sen, 2000, p. 16).

O autor entende que o cerceamento da liberdade econômica trás consequentemente a privação de liberdade social, do mesmo modo que ao coibir as liberdades sociais ou políticas inevitavelmente levam a privação de liberdade econômica (Sen, 2000).

Neste ponto, é necessário distinguir os elementos básicos das liberdades individuais, considerando os dois papéis específicos que apresentam no desenvolvimento. Sendo o papel avaliativo ou normativo, aquele em que as liberdades são consideradas o fim último do processo de desenvolvimento; e, o papel instrumental ou efetivo, o qual as liberdades (causal e empiricamente interconectadas) são os principais meios do desenvolvimento (Pinheiro, 2012).

É de suma importância essa distinção das liberdades pois na visão do desenvolvimento como liberdade, o desenvolvimento deve visar acima de tudo a expansão da liberdade dos indivíduos, e quanto maior a liberdade dos indivíduos, mais eles podem evoluir e influenciar positivamente a comunidade em que vivem. Por isso, a razão concreta das liberdades individuais para a realização do desenvolvimento estarem estreitamente vinculadas com o pleno exercício da condição de agente dos indivíduos (Pinheiro, 2012). E ainda:

A distinção entre os papéis avaliativo e instrumental das liberdades, ao se basear na distinção mais fundamental entre os meios e os fins do desenvolvimento, apontam para a distinção conceitual entre as liberdades substantivas e as liberdades instrumentais. Liberdades **substantivas** são aquelas que enriquecem nossas vidas e a que queremos atingir como fins, ao passo que as **instrumentais** são os meios para atingir aqueles fins. Por exemplo, para atingir a liberdade substantiva de ter boa saúde, eu busco as liberdades instrumentais de me alimentar bem, repousar, fazer exercícios físicos, viver em um lugar livre de poluição etc. (Pinheiro, 2012, p. 15, grifo nosso).

As liberdades instrumentais são tipos de liberdades que servem de ferramentas para que o agente aumente a sua liberdade substantiva total (Pinheiro, 2012). Amartya apresenta cinco tipos de liberdades sob uma perspectiva “instrumental”, são elas: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora (Sen, 2000).

- 1) As **liberdades políticas** referem-se às escolhas das pessoas na arena política: escolher quem vai governar, sob quais regras etc.; isso inclui também a liberdade de crítica às autoridades e a expressão política, e outras.
- 2) As **disponibilidades econômicas**⁴¹ [*economic facilities*] referem-se ao poder de os indivíduos usarem os recursos econômicos, tais como os bens e serviços, as possibilidades de fazer transações, o acesso à renda e ao crédito etc. Incluem as oportunidades tidas pelos indivíduos para fins de consumo, produção e troca.
- 3) As **oportunidades sociais** referem-se aos arranjos sociais para o provimento de educação, saúde, e outros serviços sociais capacitantes.
- 4) As **garantias de transparência** dizem respeito à confiança mútua entre os indivíduos, em suas interações sociais, confiança que é fundamental para o sucesso dessas interações. As garantias de transparência incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas.

⁴¹ Leia “facilidades econômicas”, termo original da obra de Amartya Sen (2000).

5) A **proteção social**⁴² inclui arranjos sociais destinados a proteger as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais etc. (Pinheiro, 2012, p. 16, grifo nosso).

Para Amartya Sen (2000) cada tipo de liberdade instrumental carrega direitos e oportunidades que viabilizam o desenvolvimento amplo do agente enquanto promotor de melhoramentos a sua comunidade. Elas se interligam umas às outras e contribuem com o crescimento da liberdade humana em geral.

Em termos gerais, as liberdades individuais se interconectam e se complementam profundamente, tanto em nível coletivo quanto individual. Por um lado, a pura e simples violação de uma liberdade individual pode ser julgada ruim para toda a comunidade. Por outro lado, a violação de uma liberdade individual básica acarreta a privação de toda uma cadeia de outras liberdades e direitos individuais (Pinheiro, 2012, p. 17).

Portanto, abordagem das capacidades humanas ou abordagem do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, é considerado um método geral de ampla aplicação de avaliação de estratégias de desenvolvimento e direcionador de políticas públicas. Há uma clara distinção do método de Sen, que vê a liberdade como ampliação das capacidades individuais do agente como os fins do processo de desenvolvimento, das abordagens tradicionais de avaliação social, principalmente das que focam o crescimento econômico por meio da renda e riquezas (Pinheiro, 2012).

Porém, mesmo havendo diferenças entre as abordagens, não se deve considerar absolutamente incompatível a utilização de Sen como instrumento capaz de contribuir com muitas diretrizes, *feedback* e informações relevantes para a construção conjunta de diagnósticos e métodos utilizados pelas outras abordagens (Pinheiro, 2012).

Não podemos deixar de ressaltar que Amartya em sua abordagem considera que as liberdades instrumentais são uma construção conjunta da sociedade com o Estado por meio de suas instituições e demais entidades que compõem outros arranjos sociais.

Além de fornecer subsídios para avaliar as políticas de desenvolvimento, a leitura da obra de Sen é também uma boa oportunidade para adquirir novos instrumentos para responder à questão do papel das instituições, e do Estado em particular, no processo de desenvolvimento.

[...]

Na abordagem de Sen, transparece a interação do exercício das liberdades de diversos tipos com as instituições e outros arranjos sociais. Por meio de vários exemplos, o autor fornece razões para crer que as instituições possam desempenhar um papel

⁴² Leia “segurança protetora”, termo original da obra de Amartya Sen (2000).

fundamental para ampliar as capacidades e liberdades dos indivíduos (Pinheiro, 2012, p. 48).

Não abordarmos as críticas a teoria de Amartya Sen, que focam principalmente na ausência de pragmatismo da visão, por considerarmos justamente o interesse pelo aspecto amplo da abordagem, ou seja, pelas diretrizes gerais que direcionam o planejamento das principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de determinada região ou população.

Podemos deduzir então que o financiamento de políticas públicas por meio de operações de crédito é, em decorrência da escassez de recursos e da situação econômica da maioria dos países, incluso o Brasil, sem dúvida, uma das melhores opções de realização do desenvolvimento nacional. Daí a inegável necessidade de se conseguir gerir a sustentabilidade do endividamento visando uma melhor qualidade do crédito, assim como um melhor controle do retorno de sua aplicação (eficiência), tendo em vista o seu custo.

Por fim, todo o contexto exposto neste capítulo visa o desenvolvimento de parâmetros que poderão vir a compor questões de auditorias específicas envolvendo a qualidade do desempenho/resultado entre os projetos de investimento financiados e a avaliação da política pública relacionada, de acordo com a melhor teoria de desenvolvimento com liberdade de Amartya Sen, devidamente adaptada à realidade da região.

Propostas de Questões de Auditoria:

- De que maneira este projeto/programa contribui para o aumento das liberdades dos cidadãos (agentes) ou comunidade (s) atingidas?
- O investimento contribuiu para o desenvolvimento de qual (ais) área (s) de direito (s) da vida dos cidadãos (agentes): econômica, civis ou sociais?
- O investimento é contínuo ou único? Possui plano de monitoramento ou conservação?

4.3 Operações de Crédito: normas, gestão e controle interno atuais

Preliminarmente ressaltamos que a pesquisa das normas regulatórias aqui abrange a regulação da dívida pública, sendo as operações de crédito seu objeto principal, com foco primordial no crédito externo e o exercício do controle externo do endividamento público pelos tribunais de contas.

De acordo com a delimitação estabelecida anteriormente para este trabalho, a modalidade de dívida pública recortada para este estudo são as contraídas por meio de *operações de crédito*, utilizadas para o financiamento de políticas públicas.

Para Piscitelli (2022, p.166), “em relação à operação de crédito, é importante se ter em mente que se trata do instrumento pelo qual a dívida pública é gerada. Em poucas palavras, é uma operação de empréstimo que, de um lado, gera receita e, de outro, despesa”.

A compilação de normas seguirá das normas federais para as estaduais, buscando a regulação aplicada ao endividamento público, em três áreas distintas: Regulação, Gestão e Controle Interno da Gestão. Partindo dos dispositivos constitucionais referentes a competências legislativas, autorização de contratação de empréstimos públicos e fiscalização, para em seguida adentrarmos as normas infraconstitucionais que regulam a gestão e as operações diretamente, assim como a atuação do controle interno do endividamento.

4.3.1 Normas reguladoras do crédito público

Inicialmente seguem os Estados, Municípios e o Distrito Federal a *política de crédito* fixada pela União, em decorrência da sua competência privativa para legislar sobre este tema, em razão da disposição constitucional constante no inciso VII do art. 22⁴³. Competem concorrentemente à União, os Estados e o DF legislar sobre *direito financeiro e econômico*⁴⁴, ramos do direito aos quais o *crédito público* está diretamente vinculado.

Além disso, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre operações de crédito e dívida pública conforme inciso II do art. 48 da CF/88:

A competência legislativa da União sobre a matéria é exercida por normas editadas pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal. De acordo com o art. 48, II da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre operações de crédito e dívida pública. (Silva, 2019, p. 652)

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 52, V, determina que cabe ao Senado autorizar a contratação de operações externas de natureza financeira de interesse dos entes

⁴³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.

⁴⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

federados, incluindo a União. Atribuindo a esta casa política a função de controlar o endividamento externo de todos os entes subnacionais. Segue em seu art. 52, VI, que ainda ao Senado 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. Sobre isso, comenta Scaff que:

Embora possa parecer redundante, a Constituição também determina *que cabe ao Senado estabelecer os limites globais do endividamento, e as condições para as operações de crédito interno e externo dos entes federados*⁴⁵. Essa determinação engloba todas as espécies de dívidas públicas que possa haver⁴⁶: fundadas, flutuante, mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, bem como os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento⁴⁷. Por isso que trata de “limites globais de financiamento” (Scaff, 2014b, p. 43).

E, ainda que:

Incumbe ainda ao Senado dispor sobre limites e condições para a prestação de garantia por parte da União aos demais entes federados⁴⁸, procedimento necessário nas operações de crédito externo com Organismos Multilaterais de Financiamento (BID, Banco Mundial, JICA, entre outros). Era comum, antes da Constituição de 1988, que os entes subnacionais obtivessem empréstimos com a garantia da União e deixassem de pagar, transferindo assim o ônus da dívida para toda a União. Após a inserção desse dispositivo constitucional e da regulação pelas Resoluções do Senado Federal nº43/2001 e 48/2007, esse déficit deixou de existir (Scaff, 2014b, p. 43).

Nesse ponto, sobre a colocação do professor, vale ressaltar a função corretiva das resoluções do Senado Federal na busca da sustentabilidade fiscal do setor público federal, ou seja, a manutenção da estabilidade econômica da União, com o desenvolvimento de um sistema de monitoramento das concessões de garantias e as execuções sumárias das contragarantias, que passaram a serem exigidas dos entes subnacionais.

Nesse sentido, a experiência brasileira mostra que ao longo de várias décadas do século passado, especialmente após reiteradas assunções e renegociações de dívidas, a União dedicou-se a desenvolver o sistema de controle de endividamento e de pagamentos de dívidas dos entes subnacionais, o qual, embora não esteja concluído, já representa um significativo avanço quando se observa os anos anteriores. Assim, estruturou-se, mediante muitas adversidades, o sistema de monitoramento e de concessão de garantia pela União aos entes subnacionais, cujas linhas mestras são: proibição de que entes subnacionais possam emitir títulos públicos, definição e mensuração *ex ante* de um volume de recursos passíveis de contratação de operações

⁴⁵ “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”. Ver Resolução 40/2001 e 43/2001, Senado Federal (Scaff, 2014b).

⁴⁶ LRF, art. 29.

⁴⁷ LRF, art. 30, §7º.

⁴⁸ Constituição Federal de 1988, art. 52, VIII.

de crédito (dívida contratual) pelos entes subnacionais, definição de um conjunto de metas e compromissos fiscais e, como corolário desse arranjo, a possibilidade de que a União oferecesse garantias àquelas dívidas contratuais, condicionada à existência das chamadas contragarantias (receitas próprias e de transferência de Estados e Municípios), cujo pressuposto era um mecanismo sumário e célere de execução dessas garantias, de maneira a mitigar o risco da União. Esse conjunto de medidas contribuiu sobremaneira para o ajuste fiscal do setor público, especialmente durante os anos 2000 (STN, 2018).

Prevê a CF/88 em seu art. 163 que Lei Complementar disporá sobre dívida pública externa, concessão de garantias, fiscalização financeira da administração pública e sustentabilidade da dívida⁴⁹.

E ainda, umas das mais relevantes normas constitucionais aplicada à utilização de recursos obtidos de operações de crédito, é a denominada ‘Regra de Ouro’, do art. 167, III, da CF/88, que dispõe *que são vedados, “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”* (Scaff, 2014).

Essa determinação impede que os governos criem dívidas para pagarem despesas correntes, como despesas de pessoal, manutenção, juros etc. Sobre isso, Scaff diz:

Por outro lado, observemos aquilo que os economistas clássicos chamam de regra de ouro e que foi adotada pela Constituição brasileira: só pode haver endividamento para a realização de despesas de capital. O conceito de despesas de capital nos leva ao de bens de capital — ou seja, quase equivalente ao de novas obras, prédios, construções; algo que seja incorporado valor imobilizado, que aumente o capital tangível. (Scaff, 2014, p. 3191)

As limitações expostas trazem problemas ao não preverem exceções justificadas a sua aplicação, impedindo o alargamento dos campos de ação dos investimentos. Prossegue Scaff:

Ocorre que muitos investimentos públicos não se concretizam em bens de capital, mas em valores intangíveis, tais como educação, treinamento, capacitação tecnológica, prevenção de doenças etc. Logo, se o governo brasileiro decidisse obter um empréstimo público para erradicar doenças tropicais, tais como febre amarela, dengue, malária, estaria descumprindo a regra de ouro orçamentária prevista na Constituição, pois tais campanhas de saúde pública não se caracterizam como bem de capital, a despeito de seu incontestável valor em termos sociais. Este é um problema enfrentado pela aplicação desta regra (Scaff, 2014, p. 3191).

De acordo com Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional, o termo *Despesa de Capital* significa gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que

⁴⁹ Idem, art. 163, inc. II, III, IV e VIII.

integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza.

Nesse sentido, vale esclarecer, que a regra não está definindo que só poderá obter empréstimo para realização de *despesas de capital*⁵⁰, segundo *Weder de Oliveira*, seria possível, também, obter empréstimos públicos para treinamento de pessoal, por exemplo, desde que os montantes financeiros de gastos com despesas de capital não ultrapassem o montante dos empréstimos obtidos. É uma opinião acadêmica, mas que segue a interpretação funcional do direito financeiro, preconizada por *Benvenuto Griziotti* e referendada por *Alessandro Octaviani*. Por certo nem todos os investimentos públicos se concretizam em bens de capital, mas em valores intangíveis, tais como educação, treinamento, capacitação tecnológica etc. (Scaff, 2014a).

Conforme já abordado no capítulo introdutório que tratou dos aspectos gerais do endividamento público, em obediência a determinação constitucional (*CF/88, art. 163*), foi editada relevante norma infraconstitucional que regula o tema da dívida pública conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*. Esta Lei Complementar estabeleceu as normas de finanças públicas que determinam a responsabilidade da administração pública com a gestão fiscal (art. 1º), tendo como finalidade principal a limitação do endividamento público, buscando evitar excessos, danos presentes e futuros ao equilíbrio fiscal. (Silva, 2019, p. 653)

Em relação às *operações de crédito*, objeto específico deste estudo e delimitado dentro do amplo campo do Crédito Público, a LRF possui o *Capítulo VII* exclusivo que tratar da *Dívida e do Endividamento*, que inicia pelas definições básicas estabelecidas.

Em seu *art. 29, inciso I*, definiu como *Dívida pública consolidada ou fundada*, o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e *da realização de operações de crédito*, para amortização em prazo superior a doze meses (Brasil, 2000).

E, no *inciso III*, do mesmo artigo, especifica o conceito legal das *operações de crédito* como sendo *um compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito*,

⁵⁰ Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_capital#:~:text=Despesa%20de%20Capital-Termo%3A%20Despesa%20de%20Capital.de%20um%20bem%20de%20capital. Acesso em: 14/01/2024.

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 (Brasil, 2000).

Após as definições, a LRF dispõe sobre os limites da dívida pública e das operações de crédito (art. 30) e das medidas de recondução da dívida aos limites (art.31) que deverão ser adotadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas (Brasil, 2000).

A seção IV (arts. 32 ao 39) tratam da regulamentação das operações de crédito, estabelecendo regras para a contratação, vedações e exigências para as operações de crédito por antecipação de receita, que são as que se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro (Brasil, 2000).

Trata ainda, na seção V (§2º, art.40), da concessão de garantias no caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no §1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias (Brasil, 2000).

Deste modo, a *Lei de Responsabilidade Fiscal* construiu um arcabouço institucional, com a finalidade de viabilizar a sustentabilidade da dívida e assegurar a consistência dinâmica intertemporal, requerendo de todas as esferas de governo a publicação de dados do endividamento por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Cadastro de Operações de Crédito (COC) disponíveis com periodicidade bimestral, quadrimestral e anual, e compatíveis entre si (Pessoa; Santos, 2016).

Nesse ponto destacamos a recente publicação da Lei Complementar nº 200, em 30/08/2023, conhecida como Novo Arcabouço Fiscal, que vem instituir o novo regime Fiscal sustentável visando garantir a estabilidade macroeconômica do Brasil e gerar condições viáveis para o crescimento socioeconômico. Essa lei irá inserir a metodologia de avaliação da sustentabilidade da dívida no país, criando, dessa forma, novas obrigações aos órgãos de controle. Iremos analisá-la com mais detalhes no capítulo próprio de sustentabilidade da dívida a seguir.

A novidade na regulação do crédito público vem com a publicação da Lei Ordinária nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, atribuiu ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), no inciso VI do art. 40, a competência para a formulação de diretrizes,

acompanhamento e avaliação de financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e com agências governamentais. Inserindo o MPO entre as entidades que participam da regulação das dívidas públicas nacionais.

Em relação à competência do Senado Federal para autorizar, fixar limites globais, condições e garantias para as operações de crédito externo e interno, foram publicadas as Resoluções do Senado Federal nº 40/2001, 43/2001 e 48/2007 ainda em vigor.

A Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40/2001 em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da CF/88, 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 seguida a RSF nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais, inclusive sobre a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Ressalta-se que a resolução insere os Tribunais de Contas no processo normativo dos pleitos para a realização de operações de crédito, tornando necessário a participação do órgão na fiscalização e gestão da dívida pública dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Somente com a RSF nº 48/2007 foi disposto sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União e estabelecido os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Encerramos as normas federais com a legislação aplicada a sanções pela má condução dos procedimentos relacionados a dívida pública e as operações de crédito. Destacamos a Lei nº 1.079, de 10/04/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, e a Lei nº 10.028, de 19/10/2000, que altera o Decreto-Lei no 2.848, de 07/12/1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10/04/1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27/02/1967. A Lei nº 10.028/2000 inseriu o Capítulo IV - Dos crimes contra as finanças públicas no Código Penal, tipificando crimes que envolvem operações de crédito. Nesse sentido:

A tipificação de condutas proibidas com vistas ao controle da dívida e das operações de crédito é relativamente detalhada e extensa na legislação. Vide em especial art. 1036 da Lei 1.079/50, Resoluções do Senado, arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67 (Greggianin, 2023).

Ressaltamos novamente que todo o exposto da legislação, envolve normas gerais incidentes sobre as dívidas públicas e normas específicas aplicadas as operações de crédito, com especial atenção a regulação do crédito público externo.

Segue abaixo a sistematização das principais normas legais, com destaque dos principais dispositivos incidentes sobre a regulamentação do endividamento público, ordenado hierarquicamente de acordo com sua importância, atualizada até este momento:

Quadro 2 – Coletânea de normas e dispositivos regulatórios da dívida pública

Constituição Federal de 1988	
Art. 22 (VII)	Compete privativamente à União legislar sobre política de crédito.
Art. 24 (I)	Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro e econômico.
Art. 48	Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre operações de crédito e dívida pública.
Art. 52 (incisos V, VI, VII e VIII)	Competência do Senado Federal para autorizar, fixar limites globais, condições e garantias para as operações de crédito externo e interno
Art. 163 (incisos II, III, IV e VIII)	Lei Complementar disporá sobre dívida pública externa, concessão de garantias, fiscalização financeira da administração pública e sustentabilidade da dívida
Art. 167 (inciso III)	A <i>Regra de Ouro</i> , veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital
Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000	
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Principais dispositivos sobre dívida: Capítulo VII – da Dívida e do Endividamento; Capítulo IX – da Transparência, Controle e Fiscalização
Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023	
Sustentabilidade da Dívida (Novo Arcabouço Fiscal)	Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
Lei Ordinária nº 1.079, de 10 de abril de 1950	
Art. 10	Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.
Lei Ordinária nº 10.028, de 19 de outubro de 2000	
Capítulo IV Dos Crimes contra as Finanças Públicas	Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.
Lei Ordinária nº 14.600, de 19 de junho de 2023	
Art. 40 (VI)	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, atribui ao MPO a formulação de diretrizes, acompanhamento e avaliação de financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e com agências governamentais.
Resoluções do Senado Federal	
40/2001	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 art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.
43/2001	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.

48/2007	Dispõe 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.
---------	---

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Por fim, esta é a compilação de normas que fundamentam e regulam as operações de crédito em todos os seus aspectos, inclusive da gestão e controle, e irão inicialmente direcionar os requisitos de conformidades obrigatórias ao princípio constitucional da legalidade do referencial de fiscalização.

4.3.2 Gestão da Dívida Pública

Esta seção busca contextualizar as competências das instituições que impactam a gestão da dívida pública na esfera federal e no Estado do Pará. Importa ressaltar que as operações de crédito externo dos Estados necessariamente transitam pelas instituições federais, em obediência à legislação, e são garantidas pela União.

Sobre a gestão das dívidas públicas na esfera federal, afirmam Gabriel Lochagin e Donato Moutinho que:

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

Notadamente, identifica-se nessa situação o Senado Federal (SF), o Conselho de Gestão Fiscal (CJF)⁵¹, o Ministério da Fazenda (MF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Lochagin; Moutinho, 2017, p. 52).

Ou seja, a gestão do endividamento não se resume a um órgão responsável pelo seu gerenciamento perpassar também pelos entes que regulam e os que contratam e executam os gastos com os recursos emprestados/financiados.

Conforme observado na seção anterior de normas aplicadas ao crédito público, o Congresso Nacional concentrou no Senado Federal praticamente todas as competências relacionadas com autorização, limites, condições para as obrigações financeiras das entidades públicas no país. Tendo editado resoluções que carregam normas gerais de direito financeiro (Lochagin; Moutinho, 2017, p. 53).

⁵¹ A sigla correta do Conselho de Gestão Fiscal é CGF.

Em linhas gerais, além da regulação direta, exercer o Senado Federal o gerenciamento da dívida pública de forma geral por meio da fiscalização financeira e orçamentária da administração pública no exercício do controle externo político do Congresso Nacional.

O Conselho de Gestão Fiscal (CGF) mencionado foi previsto no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porém ainda não foi instituído pelo Congresso Nacional, pendente há mais de 20 anos, está preste a se torna letra morta na lei. Atualmente a proposição legislativa do Senado (PLS 163/2018), que propõem a criação do CGF, ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

Caberá ao CGF o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando principalmente, em relação à gestão do crédito público, a divulgação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público e no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.

A administração federal das dívidas públicas interna e externa é área de competência do Ministério da Fazenda (MF), conforme definido no inciso IV, art. 29 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023⁵². Ressalta-se ainda, de acordo com inciso V do mesmo artigo, que cabe também ao MF as negociações econômicas e financeiras com governos e com organismos multilaterais, que geralmente atuam no financiamento de grandes investimentos (inciso V, art. 29). E ainda, atinente ao gerenciamento da dívida pública pelo MF:

A par das competências relativas ao gerenciamento da dívida pública federal, a LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda funções relacionadas à dívida dos entes subnacionais, como a divulgação mensal dos entes que estejam endividados além dos limites impostos às dívidas consolidada e mobiliária (vide artigo 31, §4º, da LRF), o recebimento dos pleitos e a verificação de cumprimento dos limites e das condições para realização de operações de crédito (conforme artigo 32 da LRF) e o registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa (nos termos do artigo 32, § 4º, da LRF) (Lochagin; Moutinho, 2017, p. 55).

De acordo com a estrutural organizacional do MF, atualmente disposta pelo Decreto 11.344/2023⁵³, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, administrar as dívidas públicas

⁵² Lei nº 14.600/2023 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm#art78. Acesso em: 13/08/2023.

⁵³ Decreto nº 11.344, de 01/01/2023, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional (inciso V, art. 36). Além disso, a STN é quem aprovar as operações de crédito no âmbito da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) e as concessões de garantias da União (incisos XL e XLVIII, art.36). Estão na STN as subsecretarias da Dívida Pública e de Gestão Fiscal.

Para a pesquisa importam as instituições federais apresentadas, não abordaremos com detalhes o Banco Central e o BNDES por não influenciarem, neste momento, diretamente nos objetivos do estudo que é voltado ao controle aplicado à esfera estadual.

4.3.3 Controle Interno da Gestão da Dívida Pública

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública direta e indireta mediante controle externo e de um sistema de controle interno em cada poder, conforme definido no art. 70 (Brasil, 1988). E ainda, especificamente sobre endividamento, exercer o controle interno das operações de crédito, no inciso III do art. 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; (Brasil, 1988).

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão que centraliza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 8º do Decreto nº 3.591/2000⁵⁴, sendo o responsável por exercer o controle das operações de crédito e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, conforme o art. 74 da CF/1988 (Brasil, 1988).

Dessa forma, o Sistema de Controle Interno é o responsável por avaliar os resultados da gestão do endividamento público da União, assim como apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional (inc. IV, art. 74, CF/88). A CGU atualmente possui

⁵⁴ Decreto 3.591, de 06/12/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm . Acesso em: 07/09/2023.

status de Ministério, de acordo com o inciso XXXI, do art. 17 da Lei nº 14.600/2023⁵⁵, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

4.4 Referenciais de avaliação de política pública das Cortes de Contas

A avaliação do desempenho (resultado) da execução da operação de crédito é parte do processo maior da avaliação da política pública, sendo geralmente um projeto ou programa de uma política maior. Assim, a proposta é que essa avaliação seja realizada dentro de uma auditoria específica que esteja voltada para avaliar o desempenho da execução dos recursos financiados, com uma configuração voltada para os componentes do financiamento.

O objetivo aqui é sistematizar as melhores referências utilizadas usualmente pelas instituições de controle externo, e de outras organizações que regulem e/ou atuem como partes interessadas das políticas públicas. Detalhando as principais e listando outras para consulta contínua durante a realização das avaliações das operações de crédito vinculadas.

Dito isto, iremos primeiramente explorar a norma específica que orienta os trabalhos dos Tribunais de Contas brasileiros na temática da avaliação de políticas públicas, com foco nas referências, recursos metodológicos e ferramentas que serão utilizadas nessa pesquisa, após as devidas adaptações, intencionando construir parâmetros exclusivos, sistematizados e adequados ao referencial desejado.

Em seguida, iremos realizar a pesquisa exploratória do Referencial de controle de políticas públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), com o mesmo objetivo anterior de busca os melhores parâmetros objetivos para orientar a formação de uma estrutura padrão para a fiscalização de políticas públicas financiadas.

Ratificamos que esse estudo não tem a pretensão de esgotar a consulta de outros trabalhos técnicos e acadêmicos realizados sobre o tema da avaliação de políticas públicas, inclusive de outras áreas de conhecimento, para comporem referências de consulta contínua. Entendemos que essa orientação é coerente com o objetivo de construir um referencial teórico e técnico para fomentar a implantação de fiscalizações de projetos apartados da grande política pública.

⁵⁵ Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 13/08/2023.

4.4.1 Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas do Brasil - NBASP 9020

Obtemos no Instituto Rui Barbosa (IRB), instituição civil responsável pela emissão das Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP), sendo o documento da NBASP 9020 o que trata exclusivamente da Avaliação de Políticas Públicas pelos tribunais de contas do Brasil. Essa norma foi traduzida para o português da original em inglês “*GUID 9020 – Evaluation of Public Policies*” da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (IRB, 2021).

A NBASP 9020 possui o objetivo de auxiliar as Entidades de Fiscalização Superior (EFS)⁵⁶ a fiscalizar de modo neutro e independente as inúmeras dimensões das políticas públicas a fim emitir parecer sobre sua utilidade (IRB, 2021). Conforme a NBASP 9020, a avaliação de políticas públicas ultrapassa os conceitos usualmente avaliados nas auditorias operacionais:

A ISSAI 300 – Princípios de Auditoria Operacional, em seu parágrafo 9, estabelece que “A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade [eficácia] e se há espaço para aperfeiçoamento”.

Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade (IRB, 2021, p.6).

Dessa forma, considera-se que avaliar políticas públicas é um trabalho amplo que envolve diversos tipos de auditoria, com características e objetivos próprios. A norma traz a definição de avaliação de políticas em seu item 2.1:

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus **objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos** o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. Por isso, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, uma vez que líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidência (IRB, 2021, p.7, grifo nosso).

A norma alerta que as EFS não devem tentar influenciar o trâmite normal das políticas públicas, mantendo a independência das competências que é exclusiva dos poderes políticos.

⁵⁶ Todas as entidades cuja missão seja o controle externo da administração pública, o que inclui os Tribunais de Contas da união, estaduais e municipais.

Sem esquecer que as conclusões do relatório final são recomendações, na forma de orientações pertinentes sem força vinculante aos Poderes Executivo e Legislativo (IRB, 2021).

A NBASP 9020 apresenta um quadro consolidado de requisitos bases para realizar a análise da política pública composto de cinco itens descritivos chaves: Objetivos, Implementação, Produtos, Resultados e Impactos.

Quadro 3 – Requisitos Bases da Análise da Política Pública

NBASP 9020 - Avaliação de Políticas Públicas	Objetivos
	Implementação
	Produtos
	Resultados
	Impactos

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado na NBASP-9020 – IRB 2021.

Sobre os objetivos amplos da avaliação, considerando a contribuição específica a determinada área de uma política, são usuais:

- **Planejamento e eficiência**- garantir que há uma justificativa para uma política pública e que os recursos são empregados de modo eficiente;
- **Accountability**- demonstrar em que medida uma política alcançou seus objetivos, o quanto bem seus recursos foram utilizados e quais foram os seus impactos;
- **Implementação**- melhorar o desempenho de uma política e a efetividade de sua execução e de seu gerenciamento;
- **Produção de conhecimento**- entender o que funciona (para quem) e o porquê (e em quais contextos);
- **Fortalecimento institucional**- melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes da política pública e suas redes e instituições (IRB, 2021, p.7, grifo nosso).

A norma faz a distinção entre o processo de avaliação de política pública e a auditoria operacional (de desempenho) regulada pela ISSAI 3000⁵⁷ do IRB, que trata dos aspectos da economicidade, da eficiência e da efetividade. Tais princípios estão definidos a seguir (ISSAI 300, parágrafo 11):

- O **princípio da economicidade** significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.

⁵⁷ Norma para Auditoria Operacional – 3000. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/norma-para-auditoria-operacional/>.

- O **princípio da eficiência** significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.
- O **princípio da efetividade**⁵⁸ diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos (IRB, 2021, p.8, grifo nosso).

Enquanto na avaliação de políticas públicas realiza o mesmo exame da operacional acrescentando a ampliação dos resultados adicionando os impactos globais e socioeconômicos, assim como a relevância e utilidade da política:

- A **relevância da política**, que é a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender;
- A **utilidade da política** lida com a questão de conhecer se a política foi vantajosa, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais ou não-esperados, e por outro, as necessidades que pretendia atender (IRB, 2021, p.9, grifo nosso).

Portanto, a avaliação de políticas públicas não restringe a objetivos definidos na legislação, podendo inclusive questioná-lo⁵⁹. Um aspecto fundamental dessa avaliação é a análise da relevância dos objetivos e possibilidade de propor recomendações de aprimoramento ou revisão da política (IRB, 2021). Sobre as abordagens:

Entretanto, ambas as abordagens são complementares e constituem dois componentes fundamentais para determinar a utilidade da política pública. A mensuração dos efeitos da política permite fazer uma avaliação da sua eficiência e da efetividade, elementos que são componentes da auditoria operacional. Estes últimos então serão utilizados para contribuir com outros elementos (considerações sobre outras políticas que atuam na mesma área ou destinadas aos mesmos problemas, exame de políticas alternativas, ...) para uma apreciação mais profunda da utilidade.

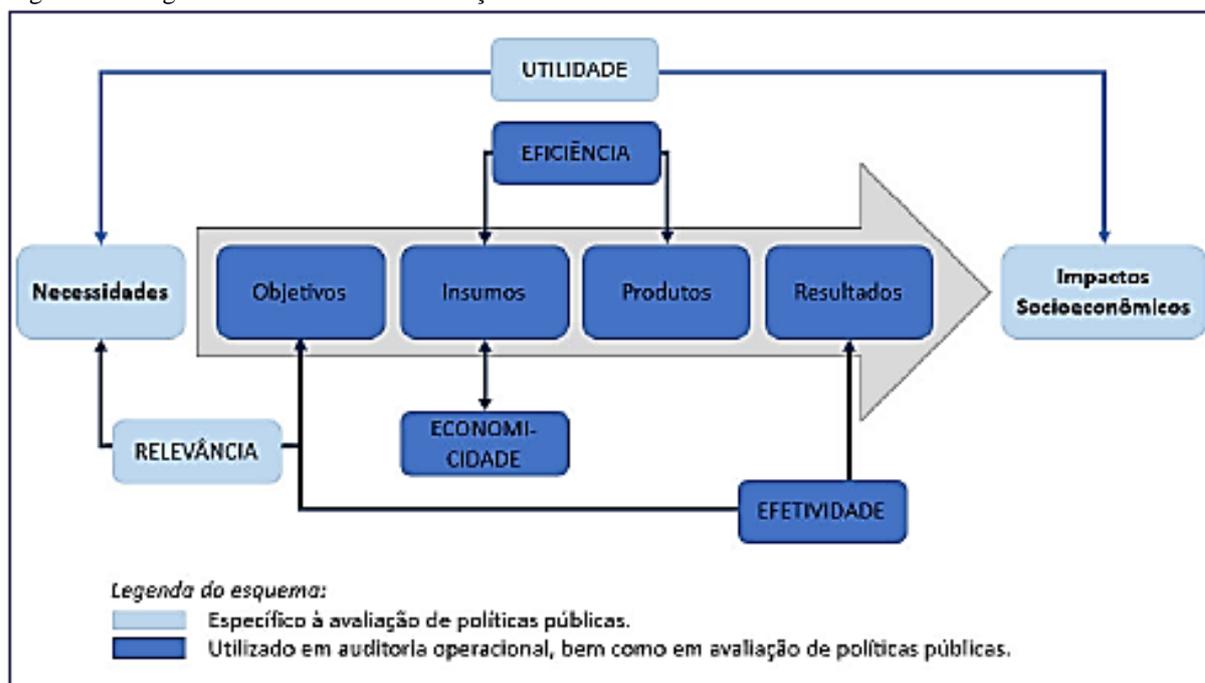
Esta abordagem é uma característica que distingue a avaliação de políticas públicas. Eventualmente uma auditoria operacional pode abordar a questão de utilidade da política pública ao final de sua investigação. Mas esse objetivo não é uma prática comum e nem faz parte das finalidades principais da auditoria operacional, tal como estabelecida na ISSAI 300 (IRB, 2021, p.9).

Em outros termos, na realização dos trabalhos sempre iremos considerar todos os possíveis ângulos de avaliação utilizados em outras técnicas de auditorias ou avaliações. Segue uma figura na forma de diagrama que sintetiza a diferença das técnicas citadas:

⁵⁸ Nota explicativa do IRB: O termo original em inglês (*effectiveness*) abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: efetividade (conceito relacionado à produção de efeitos de uma ação) e eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas).

⁵⁹ Vale esclarecer que este questionamento envolve a operacionalização dos objetivos da política pública, não abrangendo o seu processo político decisório, que é atribuição de outros poderes.

Figura 5 – Diagrama do Processo de Avaliação de Políticas Públicas



Fonte: NBASP 9020 – IRB 2021.

O diagrama demonstra visualmente que a avaliação de políticas públicas ultrapassa os objetivos avaliados pela auditoria operacional, inserindo, como dito anteriormente, objetivos relacionados a relevância, necessidades, utilidade e impactos socioeconômicos.

Reforçando a orientação quanto a possíveis conflitos entre decisão e execução, NBASP 9020 faz ainda uma advertência sobre o possível questionamento da limitação da competência ou mandato dos tribunais de contas para avaliarem uma política pública, por ser essa uma decisão exclusivamente política oriunda dos mandatos de outros poderes (IRB, 2021). A resposta sugerida pela norma invoca a independência das EFS no exercício de uma avaliação:

A entidade avaliadora fornece um estudo independente sobre os seus objetivos e impactos. Fazendo isso ela permite, por um lado, que os cidadãos formem suas próprias opiniões sobre as ações públicas; por outro, que os formuladores de políticas tomem decisões sobre a continuidade, a correção ou o abandono de uma política com base em evidências sólidas e específicas (e não com base em simples intuições ou pesquisas de opinião). Mas esta contribuição para o debate democrático é neutra e baseada em fatos: ela apresenta uma reflexão sobre a política pública por meio de uma análise objetiva e de recomendações baseadas em evidências (IRB, 2021, p.10).

Sobre isso, vale ressaltar na realização do planejamento desse trabalho específico de avaliação de desempenho de uma política pública financiada com recursos de empréstimos ou financiamentos, a fundamentação legal e a distinção do tipo de fiscalização, sempre buscando realçar a característica de recomendação que visa contribuir para o melhor uso do gasto público por meio da otimização da utilidade e do impacto socioeconômico esperado.

Sendo que vale o alerta, que o exposto não exime a responsabilização dos gestores pela má gestão, desvios ou negligência na execução dos projetos ou programas apurados pela auditoria.

A norma também destaca que as EFS não são únicas a realizarem avaliações de políticas públicas, além do próprio governo, tendo as instituições universitárias, empresas de consultoria privada e outras organizações nacionais similar interesse na temática. Devem as EFS considerar essas avaliações quando forem realizar as suas (IRB, 2021). Mas, realça as atribuições das EFS:

No entanto, as EFS são atores naturais da avaliação de políticas públicas, e, devido ao fato de que elas têm a independência necessária, podem desenvolver ou ter acesso ao conhecimento metodológico para a avaliação, e, acima de tudo, têm o conhecimento adquirido de políticas públicas a partir de outros trabalhos realizados. Diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados (IRB, 2021, p.11).

A partir daqui, entramos diretamente na seleção de critérios para a escolha do objeto a ser examinado na avaliação de políticas públicas, a norma apresenta três critérios: i. A importância da política sob análise; ii. A possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política; e, iii. O período desde a implantação da política (IRB, 2021).

O primeiro critério da importância da política pública sob análise, a norma apresenta cinco características para subsidiar a avaliação (Quadro 3), que devem evitar dois equívocos que poderão prejudicar o processo de análise:

O primeiro é escolher uma política pública muito genérica (como política ambiental, política educacional e política de emprego).

[...]

O segundo equívoco é escolher um projeto ou ação pública muito específico (projetos de infraestrutura, mecanismo tributário, etc.) (IRB, 2021, p.13-14).

Em resumo, a avaliação não deve ter um escopo grande demais que será inexequível, e nem pequeno demais que a torne inviável estatisticamente a mensuração do seu impacto (IRB, 2021).

Segue a descrição das características que devem ser consideradas para a correta avaliação da política.

Quadro 4 – Características do critério da importância da política pública

Critério	Característica	Descrição
A importância da política sob análise	Tamanho do seu orçamento	O montante de recursos públicos alocados para aquela política pública
	Partes interessadas	O número ou a importância das partes interessadas, ou a complexidade das conexões entre elas;
	Alcance do efeito	O alcance do seu efeito potencial previsto sobre os destinatários da política e a sociedade
	Complexidade da política	Em relação à multiplicidade de partes interessadas e a dificuldade de avaliar seus efeitos
	Importância social	A importância simbólica da política para a opinião pública

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado na NBASP-9020 – IRB 2021.

O segundo critério da possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política pública gira em torno do conceito de efeitos/impactos e sua mensuração. Surge a afirmação que a avaliação da utilidade requer necessariamente a mensuração dos efeitos, que envolvem a relação entre os dados dos custos e a organização da política, e avaliação de efeitos podem ser tanto quantitativos quanto qualitativos, considerando algumas medidas (IRB,2021). A norma faz duas distinções:

» A primeira distinção que deve ser feita é entre os “resultados” e os “impactos”.

- **Efeitos imediatos** ou **de curto prazo e diretos**, afetando principalmente o público-alvo, são descritos como “**resultados**”;
- **Efeitos retardatários** ou **de médio a longo prazo**, que na maior parte das vezes atinge outros indivíduos além do público-alvo, são descritos como “**impactos**” (IRB, 2021, p.15, grifo nosso).

A distinção entre resultados e impactos é essencial, pois a mensuração dos impactos de médio e longo prazo é típica da avaliação de políticas públicas e vai além do que é descrito na auditoria operacional (IRB, 2021, p. 15). E, segue:

» Outra distinção que deve ser feita é entre os tipos diferentes de efeitos que serão avaliados: os **efeitos pretendidos** e os **efeitos inesperados**.

- Efeitos observados em relação aos objetivos declarados pela política (“efeitos previstos”). A avaliação é primordialmente baseada na mensuração dos efeitos esperados e assume que os objetivos da política que produz esses efeitos são formulados e podem ser analisados.
- Outros efeitos que não foram pretendidos nos objetivos declarados: os “efeitos inesperados” podem ser “positivos” ou “negativos” (às vezes são chamados de “efeitos perversos”). A avaliação deve considerar os efeitos inesperados de uma

política de modo a ser abrangente e não limitada pelos objetivos declarados da política.

» **Efeitos de curto/longo prazo e efeitos percebidos/objetivos** (IRB, 2021, p.15, grifo nosso).

E ainda, recomenda a norma que:

A avaliação de políticas públicas deve atentar não apenas para os efeitos objetivos, mas também para os efeitos “percebidos” pelos atores que participam da política e pelos seus beneficiários. A mensuração tanto dos “efeitos objetivos”, quanto dos “efeitos percebidos” também implica que a posição e as opiniões das partes interessadas na política pública, tais como administrações e entidades públicas relacionadas, beneficiários potenciais e terceiras partes envolvidas (organizações e pessoas) devem ser descritas e avaliadas (IRB, 2021, p. 15).

Está recomendação demonstra claramente que a avaliação de política pública realizada pelos tribunais de contas necessita de profissionais com elevado grau de conhecimento e discernimento técnico capazes de interpretar dados e gerar informações precisas para mensurar o desempenho a ser avaliado. Prossegue a recomendação, destacando:

Um ponto crucial é que a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atribuir os efeitos observados aos instrumentos da política implementada, sem os quais não é possível avaliar sua utilidade. Portanto, é necessário que seja baseada em relações causais que possam demonstrar a conexão entre a ação política e o efeito medido. Em princípio, a avaliação deve “modelar a política”, isto é, realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos (intencionais ou não) (IRB, 2021, p. 15-16).

Esse critério necessita da integração do trabalho da equipe de auditoria contando com a colaboração dos gestores da política pública para compreender e utilizar os indicadores de resultados e impactos que foram utilizados na elaboração do projeto/programa. Esses indicadores devem ser avaliados pela equipe de auditoria se estão adequados as características regionais.

Segue o quadro proposto pela NBASP 9020 para a avaliação da possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política. O quadro apresenta uma abordagem sistemática de todos os efeitos que estão sujeitos à avaliação. Alerta a norma da dificuldade de preenchimento satisfatório, mas que isso deve ser uma ambição dos avaliadores (IRB, 2021):

Quadro 5 – Avaliação do critério dos efeitos da política pública

	Efeito de curto prazo ("resultado")		Efeito de longo prazo ("impacto")	
	Percebido	Objetivo	Percebido	Objetivo
Efeito intencional				
Efeito Não-intencional				

Fonte: NBASP-9020 – IRB 2021.

O terceiro critério trata do tempo para a avaliação da política pública considerando o período desde a implantação da política, possui três momentos distintos (IRB, 2021):

- » Uma **avaliação ex-ante**, antes do início da implementação de uma política pública em particular ou da criação de uma entidade (esta ocorre muito raramente nas EFS);
- » Uma **avaliação concomitante**, realizada ao mesmo tempo da implementação e da execução da política que está sendo avaliada. Uma decisão para realizar tal avaliação pode ser tomada no momento da aprovação da legislação que estabelece a política pública;
- » Uma **avaliação ex-post**, que é uma análise retrospectiva, uma revisão. Às vezes, esse tipo de avaliação encontra-se prevista explicitamente desde o início da política (IRB, 2021, p.15).

A norma sugere as EFS a preferência pela avaliação após dois ou três anos da implementação, de modo a possuir dados possíveis de verificação de resultados preliminares. Além disso, considera que o processo de avaliação de política deve ser essencialmente cooperativo, ou seja, construído em conjunto com as partes interessadas, definidos como atores que participam da política, beneficiários diretos ou indiretos ou população afetada (IRB, 2021).

4.4.1.1 Planejamento da Avaliação de Políticas Públicas

Definido o objeto da avaliação de política pública, o planejamento seguirá uma sequência de etapas, que são comuns à auditoria operacional, porém com a adição de questões específicas para o processo de avaliação de políticas (IRB, 2021). As etapas são:

- A viabilidade da avaliação;
- A organização; e
- As ferramentas e os métodos a serem aplicados e o uso de especialistas.

Sobre a *viabilidade da avaliação* o tribunal de contas irá definir a abordagem necessária, para isso serão analisadas questões específicas para que a fase de execução seja

eficaz. Seguem as questões sugeridas para subsidiar a elaboração das questões avaliativas da matriz de planejamento da avaliação, conforme a NBASP-9020:

- A definição do objeto e do escopo da avaliação;
- A definição das partes interessadas;
- A definição das questões de avaliação;
- A probabilidade de disponibilidade dos dados necessários para a avaliação da política;
- A organização do processo de avaliação e o cronograma pretendido para a avaliação;
- A escolha da metodologia e;
- A identificação dos recursos humanos e financeiros.

Prossegue a norma com a orientação de tratamento das respostas obtidas das questões avaliativas:

As diferentes respostas fornecidas são examinadas em um estudo de viabilidade, cujos resultados são reportados em um documento submetido aos tomadores de decisão. Baseado neste estudo, a entidade avaliadora decide se vai adiante com o processo de avaliação e se a iniciará.

A definição dos objetivos da avaliação, do seu escopo e da metodologia em um pré-estudo não é específica da avaliação de políticas públicas. Mas o que caracteriza especialmente a viabilidade da avaliação é o objetivo de avaliar se é possível ou não organizar uma avaliação independente com as partes interessadas (IRB, 2021, p.20-21).

Não abordaremos as orientações da norma sobre avaliações oriundas de demandas externas por não se compatibilizarem com os objetivos desse trabalho.

Por fim, orienta a norma no caso de concluir pela inviabilidade da avaliação, quando verificado efeitos difíceis de mensurar ou de importância limitada, fontes quantitativas e qualitativas insuficientes, por exemplo. Neste caso, sugere a redução de escopo e a adoção de possível auditoria operacional clássica visando medir sua efetividade e eficiência (IRB, 2021).

Se este não for o caso, a avaliação de viabilidade deve produzir um memorando de planejamento da avaliação que estabelece a estrutura da abordagem da avaliação e valida diversos itens, tais como (IRB, 2021, p.22):

- Descrição da política;
- Identificação das partes interessadas;
- Questões de avaliação;
- Organização da abordagem da avaliação; e

- Seleção da metodologia e dos instrumentos científicos.

Sobre a *organização*, a norma sugere considerar uma estrutura composta de: Equipe de avaliadores, Comitê de supervisão e Comitê consultor (IRB, 2021). Consideramos essa organização aplicável a EFS somente quando estabelecer a atividade de avaliação de políticas públicas permanentes.

Sobre as *ferramentas e métodos disponíveis*, a norma retoma o seu propósito de estabelecer uma estrutura comum para realizar avaliação de políticas públicas, e não é apresentar e discutir metodologias (IRB, 2021). Sugerindo:

Na verdade, há uma série de fontes onde se pode encontrar ferramentas para realizar avaliações. Particularmente, as organizações internacionais, tais como a OCDE, a ONU e o Banco Mundial têm desenvolvido metodologias abrangentes sobre avaliação de políticas públicas. Uma entidade envolvida na avaliação de políticas públicas pode dispor de um painel amplo de instrumentos para realizar avaliações que se baseiam não só em indicadores quantitativos, mas também em estudos de corte comparativos, ensaios controlados aleatórios, dados estatísticos e sociais, pesquisas e entrevistas (IRB, 2021, p.23).

Em resumo, diante de expressiva quantidade de metodologias e ferramentas já desenvolvidas, a finalidade primária da NBASP-9020 é apresentar uma estrutura conceitual com os pontos-chaves delimitados que deverão ser utilizados pelas EFS na implantação do processo de avaliação de políticas públicas, sem fixa métodos e técnicas. Evitando dessa forma engessar o procedimento diante das infinitas variáveis possíveis que surgirão para os avaliadores.

Segue a norma afirmando que dependendo da abordagem adotada pelas questões, a avaliação poderá envolver (IRB, 2021):

- a) Uma revisão da literatura científica internacional;
- b) Uma comparação internacional ou pelo menos um padrão de referência criado a partir de missões ao exterior ou mediante entrevistas ou por meio de subcontratados (especialistas, membros da universidade, etc.);
- c) Indicadores quantitativos ou qualitativos dos efeitos da política pública avaliada. Todos os métodos quantitativos de avaliação de políticas públicas podem ser utilizados e aplicados nas bases de dados existentes – cuja confiabilidade deve ser avaliada, caso necessário: análise estatística de probabilidade e econométrica; entretanto, deve ser ressaltado que a efetividade de uma política não pode ser deduzida apenas com base em indicadores isolados, isto requer um contrafactual (veja ponto d);
- d) Estudos de corte comparativos de modo a avaliar os resultados e os impactos de uma política. O objetivo desses estudos é recriar, seja explicitamente (grupo de controle) ou implicitamente (uma análise “*coeteris paribus*”, diferenças em diferenças), uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual a situação atual é comparada. Com esta comparação é possível, com certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada;

e) Pesquisas de modo a obter informação factual e/ou coletar a opinião do público-alvo da política, bem como as visões dos atores que a implantaram. Essas pesquisas nos fornecem mais informações sobre os efeitos percebidos do que sobre os efeitos objetivos, mas ainda assim são úteis para a avaliação, na medida em que os efeitos percebidos influem no comportamento das partes interessadas de uma política (IRB, 2021, p.23-24).

Em relação ao último item que trata da coleta de opinião, a norma sugere serem obtidas utilizando-se de:

- **Pesquisas quantitativas** para obter informação objetiva, dirigidas a uma amostra da população ao mesmo tempo aleatória e representativa (e não a uma amostra “selecionada” pela EFS ou pelos atores da política avaliada). Uma amostra não-representativa leva a um viés na informação obtida na pesquisa.
- **Pesquisas qualitativas:** entrevistas individuais ou em grupo (grupos homogêneos ou mistos, ou primeiro homogêneo e depois grupos mistos), fóruns, etc. Esta abordagem complementa a mensuração quantitativa das opiniões por meio de pesquisas aleatórias e representativas: as questões perguntadas e as respostas fornecidas são muito ricas e ajudam os participantes a refletir e formular suas opiniões, e os diálogos nestes grupos mistos são informativos (IRB, 2021, p. 24, grifo nosso).

Ou seja, a avaliação de políticas públicas envolve uma rede de conhecimento ampla e complexa que, por sua vez, abrange diversas áreas de conhecimento científico, tornando esse tipo de avaliação obrigatoriamente multidisciplinar. Acrescenta ainda a norma, sobre as peculiaridades que envolvem as EFS, principalmente de acesso e de recursos a sua disposição:

Adicionalmente, e mais especificamente no caso das Entidades Fiscalizadoras Superiores, uma EFS pode também contribuir para a abordagem de avaliação de políticas públicas com todas as informações a sua disposição referentes à política avaliada como parte de suas outras atividades de controle e auditoria na área em questão, em particular de auditorias operacionais anteriores realizadas em entidades públicas afetadas pela política avaliada. Este enriquecimento derivado do conhecimento, por vezes profundo, que a EFS tem do tema avaliado, assim como das entidades envolvidas, constitui uma fonte de valor agregado essencial da EFS (IRB, 2021, p. 24-25).

Quanto à *utilização de especialistas*, orienta a norma:

A natureza científica e multidisciplinar da avaliação de políticas públicas significa que se pode recorrer a especialistas de diversos campos do conhecimento: economistas, estatísticos, sociólogos, especialistas na área que será avaliada etc. (Veja ISSAI 2620 – Utilização do Trabalho de Especialistas, item 5.4).

A entidade encarregada de avaliar políticas públicas pode constituir uma equipe permanente de especialistas em métodos dedicada a essas avaliações. Entretanto, em razão da falta de recursos, pode ser necessário recrutar um ou mais especialistas externos renomados, tanto na área metodológica, quanto na área da política avaliada, geralmente de modo temporário ou com jornada parcial. Essas necessidades devem ser identificadas na análise da viabilidade da avaliação.

Os procedimentos de seleção de especialistas estão sujeitos aos mesmos requisitos em termos de profissionalismo, rigor e independência que são aplicáveis aos auditores, avaliadores e outros trabalhadores das entidades avaliadoras. Por exemplo, quando é permitido pela lei e pelos estatutos das EFS, também será útil conferir aos especialistas os mesmos poderes de investigação e cobrar deles a observância das mesmas obrigações profissionais (em particular, as questões de confidencialidade) que são próprias dos auditores das EFS.

Esses especialistas devem atuar por vontade própria e ser devidamente remunerados para garantir sua independência, envolvimento e a qualidade esperada de suas intervenções (IRB, 2021, p. 25).

Por fim, a norma trata da finalização dos resultados, com orientações do esboço do relatório final que deverá conter todos os itens incluídos na avaliação de viabilidade juntamente com as conclusões obtidas pela equipe de auditoria, na forma de recomendações. Importante submeter o relatório preliminar às impressões das partes interessadas, formalizando o contraditório conforme o procedimento padrão de auditoria (IRB, 2021).

4.4.2 Referencial de controle de políticas públicas do TCU

Diferente da pesquisa anterior da NBASP-9020, aqui iremos explorar os pontos de interesse ou referência para compor a avaliação específica de interesse desta pesquisa. A seleção não pretende eximir os auditores de controle externo da análise na íntegra dos documentos ou normas aqui utilizados. Vale ressaltar que esse referencial do TCU também utiliza a NBASP-9020.

Um destaque importante deste referencial, que consta na apresentação do Ministro Presidente José Múcio, resume bem o trabalho metodológico necessário para o seu desenvolvimento:

Para chegar a este conjunto de aspectos foram examinadas múltiplas fontes de informação, entre atos normativos, documentos técnicos, artigos e publicações nacionais e internacionais, com destaque para guias de referência produzidos pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *U.S. Government Accountability Office* (GAO) e o *U.K National Audit Office* (NAO). Esse esforço resultou na seleção de boas práticas, critérios de auditoria, itens de verificação e matrizes de planejamento padronizadas, para apoiar as equipes de fiscalização designadas para esses tipos de trabalho, bem como para contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, implementação e avaliação das intervenções estatais, visando a efetiva entrega de resultados à sociedade (TCU, 2020b, p. 9-10).

Ou seja, o processo de construção do conhecimento para a fiscalização de políticas públicas, tanto teórico quanto operacional, é um trabalho complexo, extenso e contínuo, que necessita ser realizado por cada tribunal de contas brasileiro, a fim de se adequar as suas características regionais diversas.

O referencial é organizado em três partes: 1. Contextualização; 2. Referencial de Controle e 3. Políticas Intersectoriais e Intergovernamentais; e das Considerações finais. Sendo que nos interessa detalhar, para a construção de conhecimento dessa pesquisa, o estudo da primeira e segunda parte, preferencialmente, pois este documento do TCU e seus anexos serão referências bibliográficas e técnicas de consulta contínua no planejamento da auditoria.

Salienta-se que este referencial atendeu a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2020, da União, que estabeleceu que o TCU teria que elaborar um quadro-resumo com a qualidade das metas e objetivos dos programas⁶⁰ (TCU, 2020b).

Na primeira parte da *Contextualização* são apresentados os conceitos básicos do tema, do ponto de vista dos órgãos de controle, objetivos do documento, sugestões de aplicação e a metodologia adotada na elaboração (TCU, 2020b).

Sobre a finalidade institucional e dos objetivos perante as partes interessadas:

O presente referencial é uma ferramenta de controle de políticas públicas que provê instrumentos objetivos para análise sistemática de aspectos relativos à formulação, implementação, avaliação de políticas públicas, com vistas a fornecer informações úteis para o processo de tomada de decisão acerca de sua continuidade, aprimoramento ou extinção.

Trata-se de um instrumento de apoio para o controle, interno e externo, de políticas públicas, que além de padronizar e integrar conceitos e métodos de fiscalização, também poderá ser utilizado pelo gestor como guia para aprimoramento de seus processos de trabalho.

Nesta primeira edição do referencial, serão abordados, prioritariamente, aspectos condicionantes das políticas públicas, isto é, aspectos de formulação e implementação que, se não forem bem endereçados, podem afetar de modo significativo o desempenho da política e comprometer seus resultados (TCU, 2020b, p. 13-14).

É adotado um conceito de políticas públicas, de acordo com a função controladora exercida pela instituição:

Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, para fins do presente Referencial de Controle de Políticas Públicas, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores

⁶⁰ Teor do dispositivo constante da LDO 2020: “Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2020.”

governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (TCU, 2020b, p. 13-14).

Ressalta-se que o conceito expande o sentido de políticas públicas além dos programas de governo, considerando outras ações e diretrizes que de algum modo proporcionem intervenções públicas⁶¹ no país (TCU, 2020b).

O referencial faz a distinção conceitual de análise, avaliação e controle de políticas públicas:

A **análise** de políticas públicas corresponde ao “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETCHE, 1998), podendo ter caráter descritivo, com o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas (formulação, implementação e avaliação) em si mesmo, ou prescritivo, voltada a apoiar os formuladores de políticas agregando conhecimento ao processo de elaboração.

A **avaliação** de políticas, a despeito da existência de múltiplas correntes de pensamento, em sua visão majoritária, associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos.

O **controle**, por sua vez, pode ser compreendido sob quatro perspectivas: o controle gerencial, o controle interno, o controle externo e o controle social (TCU, 2020b, p. 16).

Ou seja, das definições acima podemos deduzir que a *análise de políticas* faz parte de trabalhos de natureza *ex-ante*, voltados para a formulação de políticas. A avaliação de políticas seriam trabalhos de natureza *concomitante* e *ex-post*, realizados durante a execução e na apuração do desempenho/efeito do programa e/ou projeto. Por sua vez, os controles seriam trabalhos realizados em todas as fases da política, sendo diferenciadas pelos seus responsáveis, que seriam gestores ou avaliadores internos ou por instituições externas oficiais ou privadas. Dos controles, vale destaque para o conceito de controle externo oficial, por sua amplitude:

O **controle externo**, em que pese a possibilidade de colaboração com todos os tipos de controle, realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de informações prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas; bem como verifica aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos. Busca, portanto, oferecer segurança para as partes interessadas

⁶¹ Intervenções públicas são ações governamentais voltadas ao tratamento de questões específicas de interesse público, as quais se manifestam por meio de instrumentos como estratégias, políticas nacionais, planos, programas, projetos, processos, ações, regulamentações e outros. Uma política pública, em geral, é implementada por meio de um conjunto coordenado e coerente de intervenções que, juntas, buscam alterar uma realidade. Aqui cabe ressaltar que as intervenções podem ser feitas tanto com o uso de recursos orçamentários quanto mediante incentivos outros, como no caso dos gastos tributários. Na administração pública federal brasileira coexistem, instrumentos tradicionais – como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos, e iniciativas para implementar políticas por gestão indireta, mediante convênios, contratos e concessões de uso (COSTIN; 2005, SOUZA; 2001, TORRES; 2007) – e instrumentos mais recentes – como transferências fundo a fundo (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

sobre as informações prestadas pela gestão, de forma independente desta (TCU, 2020b, p. 16, grifo nosso).

O TCU ressalta que este referencial não quer criar um novo método de avaliar políticas ou aplicar auditoria operacional, porque para ambas existem diversas metodologias disponibilizadas⁶², ao invés disso, busca-se orientações de apoio aos auditores, com matrizes de planejamento padrão com um núcleo comum de questões (TCU, 2020b). Dessa forma, define o objetivo do referencial:

O objetivo específico deste Referencial de Controle de Políticas Públicas é estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação (TCU, 2020b, p. 16).

Por fim, fechando a primeira parte da Contextualização, é sugerido a forma de utilização do referencial como instrumento de apoio aos trabalhos que envolvem políticas públicas, consolidando um conjunto de conhecimentos, boas práticas, critérios de auditoria, questões e itens de verificação que podem ser utilizados em situações concretas, sem substituir os demais documentos técnicos existentes (TCU, 2020b).

No segundo capítulo intitulado *Referencial de Controle* é apresentado uma visão geral do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, agrupados em denominados Blocos de Controle que irão orientar as auditorias (TCU, 2020b). Sobre isso:

Para estruturação deste Referencial de Controle de políticas públicas adotou-se uma adaptação do **modelo de processo**, conhecida como **ciclo de políticas públicas**, segundo o qual as políticas podem ser formuladas, implementadas e avaliadas por meio de uma sequência de etapas e fases.

A cada uma das fases do ciclo foi associado um **bloco de controle** contendo informações essenciais para o planejamento e execução de ações de controle envolvendo políticas públicas. Ao longo das próximas seções serão apresentados e detalhados cada um dos elementos que compõem esses blocos (TCU, 2020b, p. 16, grifo nosso).

Sobre esse modelo de processo de ciclo de políticas públicas adotado pelo referencial de controle:

⁶² Não só pelo TCU, mas por outros organismos nacionais e internacionais como a Intosai, a OCDE, o Banco Mundial, o Ipea, a ONU, o Tribunal de Contas Europeu, o GAO e outros (Brasil; TCU, 2020b).

Os Modelos Processuais partem do pressuposto de que não é possível se estudar a “substância” de uma política pública, sendo necessário parti-la em seus processos constituintes. Esses processos podem ser agregados em fases, tais como a de planejamento, implementação e avaliação. Desse modo, os defensores desse modelo consideram que a forma como uma política pública é formulada ou implementada pode ser diferente da concepção original da política, determinando seu sucesso ou fracasso.

É interessante ressaltar que o modelo mais em voga prevê fases como: a) identificação de problemas, em que as demandas para o Estado são manifestas; b) a constituição de uma agenda; c) a formulação de propostas; d) a legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei; e) a implementação de políticas; f) a avaliação de políticas (Dye apud Baptista, 2012, p. 51).

Baptista acresce ainda que:

O desenho do Estado Brasileiro também possui influências desse modelo, porquanto as atividades de gestão são concebidas como um ciclo e divididas entre órgãos de **planejamento** (no governo federal, exercidas majoritariamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), **implementação** (os ministérios e órgãos de execução) e **avaliação** (que inclui o Tribunal de Contas da União, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e unidades nos próprios órgãos executores) (Baptista, 2012, p. 51, grifo nosso).

Neste referencial é adotado o ciclo de políticas públicas em três estágios: formulação, implementação e avaliação, com suas respectivas fases. O estágio de *formulação*, onde são analisados os problemas e intervenções das ações governamentais, possui as seis fases seguintes:

- a) **diagnóstico do problema**, que diz respeito à identificação do problema, sua delimitação e caracterização, identificação de público alvo e de possíveis causas, efeitos e formas de tratamento;
- b) **formação da agenda pública**, isto é, a escolha do conjunto de problemas ou temas considerados mercedores de intervenção pública;
- c) **desenho da política pública**, que contempla a caracterização da política com base em modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos;
- d) **análise de alternativas**, que se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e confronta aspectos como custos-benefícios e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão; e
- e) **tomada de decisão**, que representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitadas (TCU, 2020b, p. 26).

Já o estágio de *implementação*, que são todas as ações gestão dos processos, finanças e operações necessárias para a execução da política pública, possui as três fases seguintes:

- a) **estruturação da governança e gestão**, que envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política (business case), dos processos e operações necessários ao seu funcionamento;
- b) **alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros**, que envolve, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública; e
- c) **operação e monitoramento**, que é o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública (TCU, 2020b, p. 26).

Por fim, o estágio de *avaliação*, que pode ocorrer nas fases anteriores e após seu encerramento, é formado pelas duas fases seguintes:

- a) **avaliação** que diz respeito ao processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública; e
- b) **extinção**, que ocorre quando o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; ou o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais (TCU, 2020b, p. 27).

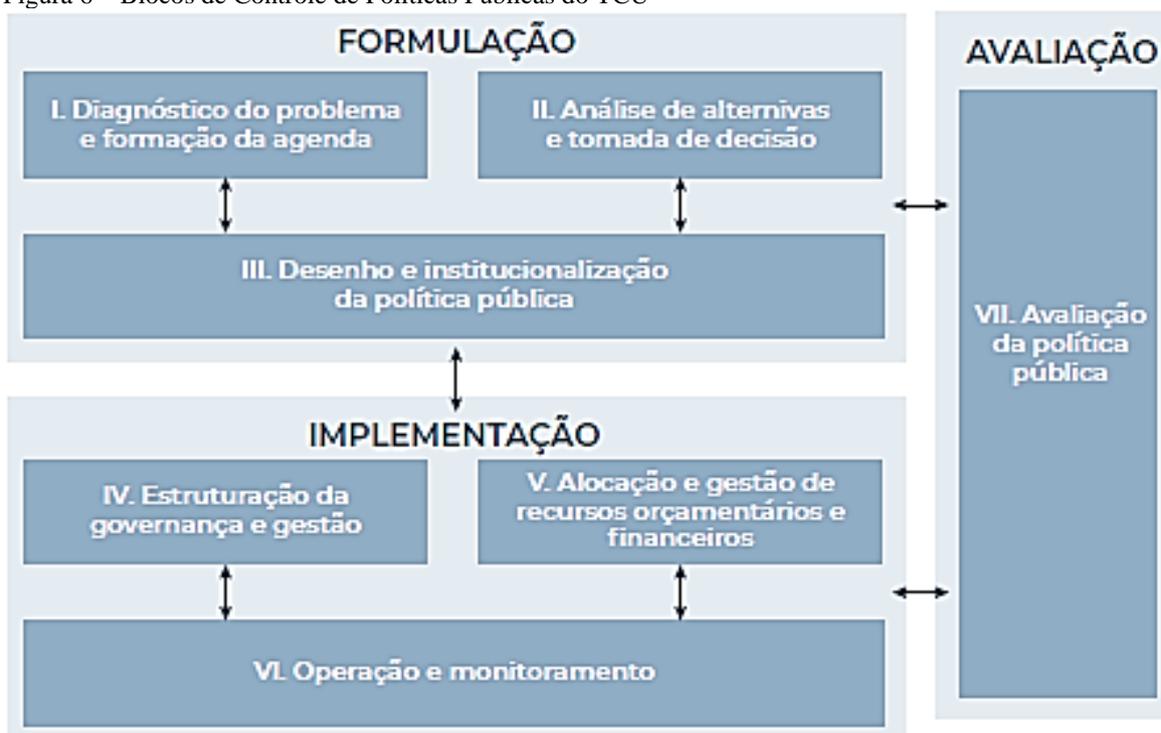
Todo os conceitos expostos até aqui, servirão para a compreensão da aplicação dos procedimentos seguintes de avaliação da política pública, utilizando a estratégia de definição de escopo de auditoria estruturado em 7 Blocos de Controle baseados nos estágios e fases do ciclo de políticas públicas apresentado (TCU, 2020b).

Cada bloco de controle contém um conjunto de boas práticas, questões e subquestões de auditoria, uma matriz de planejamento, uma lista sugerida de itens de verificação; uma proposta de quadro-resumo; e uma lista de potenciais critérios de auditoria (TCU, 2020b).

Portanto, de acordo com cada bloco de controle é elaborado um escopo de auditoria com os seus respectivos papéis de trabalho, todos disponibilizados na internet para orientar os trabalhos técnicos. Todo o exposto é referência técnica para utilização, de acordo com o escopo definido, para a realização da avaliação de políticas públicas financiadas.

Segue abaixo uma ilustração das fases dos processos sujeitos a avaliação elaborado pelo TCU, visando a maior noção das intercalações entre os ciclos de políticas públicas que formaram os blocos de controle:

Figura 6 – Blocos de Controle de Políticas Públicas do TCU



Fonte: Referencial de Controle de políticas públicas do TCU. (TCU, p.28)

Por fim, são essas as principais fontes de referência na avaliação de políticas públicas a serem sistematizadas na proposta de intervenção deste trabalho, mas não são os únicos documentos técnicos de consulta. Segue outros documentos, nesse mesmo padrão, que compõem as referências de consulta deste trabalho:

- Manual de metodologia para a Avaliação da Execução de Programas de Governo, da Controladoria-Geral da União — CGU;
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* (volume 1), do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA;
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* (volume 2), do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA.

Vale destacar também o trabalho publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que apresenta um e-book⁶³ com teorias e técnicas econômicas aplicadas a busca da

⁶³ E-book Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência da STN. O objetivo do trabalho desenvolvido pela STN é fomentar a cultura permanente de avaliação desses gastos no âmbito do Setor Público, a qual inclui o monitoramento, a mensuração dos resultados e a análise de impactos das políticas públicas, em estreita relação com sua missão institucional, "Gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, zelando pelo equilíbrio fiscal e pela qualidade do gasto público". Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/avaliacao-da-qualidade-do-gasto-publico-e-mensuracao-da-eficiencia/2015/30>. Acesso em: 30/09/2023.

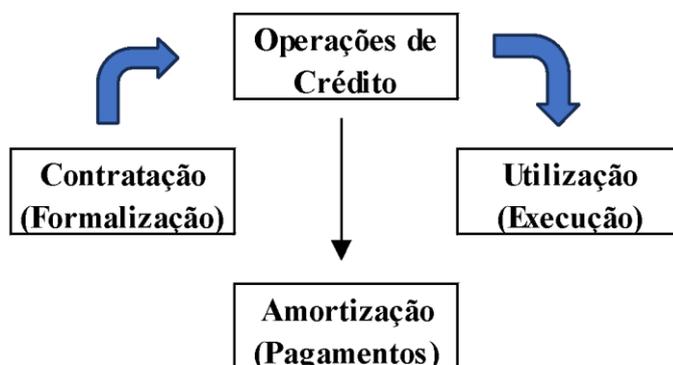
melhoria da qualidade do gasto público. Convém ponderar, sem desviar do objeto principal desse estudo, outras percepções da eficiência que podemos obter do tema principal, uma visão macroeconômica por exemplo, onde é importante também entender a importância da boa gestão da dívida pública para a redução do seu custo de financiamento, permitindo ampliações de outras despesas relevantes, contribuindo para a eficiência do gasto público e da estabilidade econômica (Boueri; Rocha; Rodopoulos, 2015). Essa fonte será de bom aproveitamento pelos Auditores de Controle Externo – Economistas, ao comporem as equipes de multidisciplinares de avaliações, visto que é uma publicação específica da área econômica.

4.5 Considerações sobre a avaliação de recursos de operações de crédito

Todo o exposto nesse capítulo servirá de base para a avaliação da política pública financiada pela operação de crédito, considerando a peculiaridade da fonte/recurso. As operações de crédito carregam uma complexidade de aspectos, natureza e abordagens quando surge a necessidade de realizar sua avaliação, visto sua estreita vinculação com a política pública.

As operações de crédito possuem necessariamente três fases distintas em momentos diferentes respectivamente: a primeira fase da contratação, envolve todo o processo de formalização da operação, a segunda fase que engloba a utilização do recurso com a execução (aplicação) e a terceira fase de amortização do saldo devedor com o pagamento do principal adicionado de encargos e juros. A terceira fase geralmente ocorrer após a execução do recurso com longos prazos de amortização.

Figura 7 – Fases da operação de crédito



Portanto, a avaliação das operações de crédito envolve dois ângulos possíveis, o da *fase de contratação* (formalização) e o da *fase de utilização ou execução* (aplicação) dos recursos contratados. Fiscalizar a contratação da operação de crédito engloba a avaliação da conformidade da contratação, mensuração da capacidade de pagamento, monitoramento dos limites de crédito oficiais e dos níveis de endividamento, controle da gestão fiscal, entre outros.

A fiscalização da primeira fase já é realizada pelos tribunais de contas, normalmente nas auditorias de Contas de Governo, inclusive com todos os seus parâmetros normatizados, como visto anteriormente na seção de *normas reguladoras*, neste capítulo. Inclusive, essa fase sofrerá a adição de obrigações a serem auditadas com a publicação da recente Lei Complementar nº 200/2023, que dispõe sobre a Sustentabilidade da Dívida, que será vista no próximo capítulo.

Então, a inovação no trabalho de auditoria que se estuda aqui será a avaliação da *fase de utilização ou execução* (aplicação) dos recursos contratados, que envolverá trabalhos de auditorias específicas realizados sobre os gastos públicos financiados.

Importante ressaltar aqui a diferença dos objetivos propostos para a *Avaliação dos Recursos de Operações de Crédito* dos objetivos da *Avaliação de Políticas Públicas*:

- *Avaliação dos Recursos de Operações de Crédito* buscará avaliar o desempenho, resultados, efeitos e a participação desses recursos na política pública vinculada, de forma contínua e combinada de metodologia e técnicas de auditoria, a fim de mensurar o impacto intergeracional;
- *Avaliação de política pública* é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade (IRB, 2021, p.7).

Em resumo, a proposta da primeira é avaliar a aplicação e participação do recurso financiado e onerado em uma determinada política, enquanto a segunda realiza uma avaliação de ampla abrangência da política pública, sem diferenciação de fonte de financiamento ou recurso.

O desafio fica em definir os requisitos de avaliação dos aspectos qualitativos da execução dos recursos, quando estes são advindos de empréstimos ou financiamentos, primeiramente por não haver distinções entre a aplicação dos recursos próprios (ordinários) e recursos de terceiros onerosos (extraordinários). Sobretudo sobre o monitoramento do retorno

do investimento realizado com um capital onerado com juros e encargos e diferido no tempo amortizável.

Por conseguinte, a boa gestão das operações de crédito constitui, na mesma medida, na melhor gestão da qualidade do gasto público por ela financiado. Nesse mesmo sentido, Scaff explica que:

Não basta analisar a conveniência e a oportunidade do financiamento e do gasto público. **É preciso analisar sua qualidade.** Este é o desafio para os Estados nacionais em seu jogo político interno — governo e Parlamento — e com os entes subnacionais. Todos devem ser obrigados a respeitar a sustentabilidade financeira de médio e longo prazo, sendo o equilíbrio orçamentário apenas um dos elementos a serem analisados nesse conjunto, o qual é subordinado ao seu escopo maior (Scaff; 2014, p. 3184-3185, “grifo nosso”).

Ainda, a conclusão do autor expressa na frase, “*é preciso analisar sua qualidade*”, que tem relação direta com os temas financiamento e gasto público, é a força motriz dessa pesquisa, com a adição dos aspectos da eficácia, eficiência e impacto da execução. Foi em decorrência dela construída as primeiras questões que procuramos responder nesse estudo, direcionamentos teóricos para o desenvolvimento dos rumos necessários para avaliar a qualidade de atos tão complexos e importantes na imensa área das finanças públicas.

O princípio constitucional da eficiência está explícito no *caput* do art. 37 da CF/1988, ao qual vincula a obrigatoriedade de a administração pública realizar suas atividades da melhor forma possível e evitando o desperdício. Considerando o foco fiscalizador desse trabalho, de acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo do TCU⁶⁴, a definição de eficiência é:

Eficiência – relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (ISSAI 300) (TCU, 2010).

Logo, para avaliar a qualidade das operações de crédito externas realizadas para financiar projetos de investimento e seu impacto na política pública respectiva, será ainda necessário desenvolver, no decorrer dos trabalhos e com base nele, conhecimentos para avaliação dos gastos e a mensuração da eficiência dos procedimentos de execução, conforme

⁶⁴ Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial - Ano. 36, n. 11 (2017). Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>. Acesso em: 16/01/2024.

seus registros e indicadores. Resultado esse que deverá ser capaz de gerar benefício para a presente e principalmente futuras gerações, sem esquecer da sustentabilidade da dívida herdada.

A utilização das conclusões e recomendações dessa avaliação destina-se a compor os relatórios de fiscalização que envolvam a emissão de parecer técnico ou opinião sobre a correta utilização, continuidade e impacto dos recursos públicos financiados por terceiros.

4.6 Sobre as Operações de Crédito Externo contratadas pelo Estado do Pará

Sobre os contratos de empréstimos ou financiamentos realizados com Organismos Internacionais de Financiamento que são aplicados em grandes projetos ou programas de investimentos, o Estado do Pará possui um histórico de contratações com o Banco Interamericano de Investimento (BID) desde 1993, e atualmente tem tido um crescente aumento nessa relação financeira.

De acordo com os registros de empréstimos e/ou financiamentos do SADIPEM⁶⁵ o Estado do Pará já realizou sete operações, de 1993 a 2022, com um montante de principal de US\$ 538.910.000,00 (quinhentos e trinta e oito milhões e novecentos e dez mil dólares).

Visando ampliar a compreensão da extensão dos projetos financiados pelo BID ao Estado do Pará, destacamos a seguir os três últimos empréstimos contratados, sendo que o terceiro com *status* de assinado (contratado) no final de 2022, e ainda sem execução:

i) Projeto de Melhoria da Qualidade e Expansão da Cobertura da Educação Básica do Estado do Pará, Contrato BID nº 2933/OC-BR, assinado em dezembro de 2013, executado pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), na área da educação, no valor de US\$ 200.810.000,00 (duzentos milhões, oitocentos e dez mil dólares). Com a duração de execução inicial de 5 anos, prorrogado por mais 4 anos, tendo finalizados os desembolsos e pagamentos no ano de 2022, e com avaliações de conclusão em 2023;

ii) Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Pará – PROFISCO II, Contrato BID nº 4459/OC-BR, assinado em 2018, executado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFA), na área de modernização da administração fazendária, no valor de US\$ 35.100.000,00 (trinta e cinco milhões e cem mil dólares). Sendo uma continuidade do empréstimo anterior (PROFISCO I), iniciou sua execução em 2019, com duração prevista de 5 anos, e expectativa de finalização em 2023;

⁶⁵ Informações extraídas conforme consulta ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). Acesso em: 25/11/2023.

iii) Em dezembro de 2022, o Governo do Estado do Pará assinou outro Contrato de Empréstimo BID nº 5435/OC-BR, na área de saneamento, no valor de US\$100.000.000,00 (cem milhões dólares) a serem aplicados no Projeto de Desenvolvimento do Saneamento do Pará – PRODESAN PARÁ, que será executado pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), atualmente em implantação.

Estes são os contratos realizados até este momento com o BID, já existem outros em processo de avaliação dos projetos ou programas pelas equipes do banco, inclusive com outros organismos multilaterais como o BIRD, NDB e FONPLATA.

Como exemplo da crescente expectativa de utilização do crédito público para financiar desenvolvimento, citamos a autorização dada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), por meio da publicação da Lei Estadual nº 10.053, de 13 de setembro de 2023⁶⁶, ao Poder Executivo de contratar operações de crédito externo, com garantia da União, junto ao BID e o BIRD.

Sendo com o BID a contratação do montante de até US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares), na modalidade de empréstimo baseado em políticas (*Policy Based Loan – PBL*), em apoio ao Projeto de Reforma de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia (Projeto Descarboniza Pará). Visando a implantação de reformas estruturantes de políticas públicas, buscando a promoção de um modelo de desenvolvimento econômico de carbono eficiente e sustentável para o Estado do Pará.

E, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foi autorizado o montante de até US\$ 280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), na modalidade de projeto de investimento, em apoio ao Programa de Combate à Fome, Conservação Ambiental e Aceleração de Aprendizagens do Estado do Pará (Programa Avança Pará).

4.6.1 Normas, Gestão e Controle Interno das Operações de Crédito no Estado

Iniciaremos a compilação das normas estaduais que tratam do crédito público pela *Constituição do Estado do Pará (CE/89)*, de 05/10/1989, que determina em seu inciso II, art. 91 que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado,

⁶⁶ Diário Oficial nº 35.539, 14 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/portal/#2>.

especialmente sobre operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-las e emissão de letras do tesouro estadual (Pará, 1989).

Determina em seu inciso XIV, art. 92 da CE/89 que é da competência exclusiva da Assembleia Legislativa autorizar ou aprovar operações ou contratos de que resultem para o Estado quaisquer ônus, dívidas compromissos ou encargos não estabelecidos na lei orçamentária, bem como autorizar, previamente, operações financeiras externas de interesse do Estado (Pará, 1989).

Estabelece também nos incisos III e IV, art. 121 da CE/89 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, com auxílio dos respectivos órgãos de auditoria, sistema de controle interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Pará, 1989).

A gestão da dívida do estado é atribuição da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda, conforme determina o inciso X, do art. 3º, da Lei Estadual nº 6.625, de 13 de janeiro de 2004.

A recente Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023, renovou o Sistema de Controle Interno do Executivo do Pará com a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE), assim como na criação da carreira de Auditor de Finanças e Controle Estadual. Reforçando dessa forma o controle interno das operações de crédito estadual.

O Decreto Estadual nº 1.665/2021 dispõe sobre o procedimento de contratação de operações de crédito para financiamento de projetos de investimento pelo Estado do Pará. Caberá ao órgão ou entidade interessada apresentar o pleito de financiamento devidamente instruído a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD), conforme arts. 2º e 3º, e serão avaliadas em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), de acordo art. 9º (Pará, 2021).

Quadro 6 – Normas sobre operações de crédito do Estado do Pará

Constituição do Estado do Pará de 1988	
Art. 91 (II)	Compete privativamente à Assembleia Legislativa legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-las.
Art. 92 (XIV)	Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa autorizar as operações de crédito externas de interesse do Estado.
Art. 121 (III e IV)	Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, com auxílio dos respectivos órgãos de auditoria, sistema de controle interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
Lei Estadual nº 6.625, de 13 de janeiro de 2004	

Art. 3º (X)	São funções básicas da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda administrar o serviço da dívida pública estadual e monitorar o endividamento do Estado do Pará.
Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023	
Art. 8º (VI)	Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE), e cria o Conselho Estadual de Transparência Pública e Prevenção da Corrupção (CTPC) e a carreira de Auditor de Finanças e Controle, no âmbito do Poder Executivo Estadual. VI - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado do Pará;
Decreto Estadual nº 1.665, de 18 de junho de 2021	
Oper. Créd. Externo	Dispõe sobre o procedimento de contratação de operações de crédito para financiamento de projetos de investimento pelo Estado do Pará.

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Uma análise simplificada e direta das normas estaduais, especificamente das recentes, carrega uma expectativa de aumento da eficiência da gestão do Estado, com a entrada da SEPLAD na administração das contratações, e do controle interno do endividamento público com o reforço das atribuições institucionais e de pessoal com a criação da CGE.

Sobre a **gestão das dívidas públicas** na esfera estadual, cabe a Secretaria Executiva de Estado da Fazenda (SEFA) administrar o serviço da dívida pública estadual e monitorar o endividamento do Estado, assim como acompanhar e controlar a movimentação financeira dos órgãos estaduais, oriunda do Tesouro do Estado ou de outras fontes de recursos, conforme incisos X e XII do art. 3º da Lei nº 6.625, de 13 de janeiro de 2004⁶⁷.

Atualmente, com a Lei nº 8.933, de 29/11/2019⁶⁸, o Governo do Estado realizou a fusão da *Secretaria de Estado de Administração (SEAD)* e da *Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)*, constituindo a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD), que tem entre as suas funções básicas a gestão da captação de recursos internos e externos, assim como coordenar a elaboração dos instrumentos de planejamento estadual, bem como o processo de monitoramento e a avaliação das ações de governo, buscando a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Em relação a SEPLAD ressalta-se ainda a gestão dos procedimentos de contratação e prestação de contas de operações de crédito para financiamento de projetos disposto pelo Decreto Estadual nº 1.665/2021.

⁶⁷ Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2004_06625.pdf. Acesso em: 19/08/2023.

⁶⁸ Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/SEPLAD-LEI-No.-8.933-DE-29.11.2019-Constitui-a-SEPLAD.pdf>. Acesso em: 20/08/2023.

Portanto, são esses os órgãos da administração pública que possuem atribuições atualmente de gestão sobre as operações de endividamento público, porém constatamos a ausência de informações detalhadas sobre a aplicação e resultados das operações de crédito realizadas pelo Estado do Pará. Assim como, o impacto no desenvolvimento ocasionado pela política pública financiada para a sociedade atual e expectativa para as gerações futuras, além da dívida pública.

Sobre o **controle interno da gestão das dívidas públicas** na esfera estadual, como visto anteriormente, a Constituição do Estado do Pará determinou no inciso III, do art. 121, que os Poderes do Estado manterão Sistema de Controle Interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito, assim como reforça o dever de apoiar o controle externo no inciso IV seguinte, do mesmo artigo (Pará, 1989).

Atualmente no âmbito do Poder Executivo do Estado do Pará, o Sistema de Controle Interno possui como órgão central a Controladoria-Geral do Estado (CGE), com a função constitucional de fiscalização por meio de atividades de inspeção, auditoria interna, acompanhamento, monitoramento, dentre outras atividades e instrumentos previstos em lei, de acordo com parágrafo único do art. 3º da Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023.

A recente lei reafirma entre as funções básicas da CGE a de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado do Pará (inc. VI, art. 8º).

São esses os principais órgãos com competências atribuídas pela legislação em vigor no Estado do Pará que regulamentam, administram e controlam a realização e execução de operações de crédito externo pelos Estados Brasileiros. Seguiremos para o mapeamento das normas, instrumentos e metodologias para aplicar a avaliação do desempenho das operações de crédito.

Por fim, o exposto vem reforçar a importância de se acompanhar e fiscalizar a utilização do gasto público financiado com o endividamento. Afinal, as informações dos resultados, desempenhos, efeitos, continuidades ou legados relacionados aos empréstimos feitos até este momento é uma informação desconhecida, de difícil acesso e diluída entre as centenas de políticas públicas apresentadas pela administração pública, de forma que ninguém consegue mensurar sua qualidade ou impacto no desenvolvimento do Estado do Pará, ou Nacional, se tivermos a sensibilidade de considerar a importância da influência do desenvolvimento regional no desenvolvimento da Federação Brasileira.

5 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA: PERSPECTIVAS

5.1 Conceito de Sustentabilidade nas Finanças Públicas

Entre os ramos do Direito Público, cabe ao Direito Financeiro estudar *os aspectos jurídicos sobre como o Estado arrecada, se endivida, distribui e gasta seus recursos*, assim como esse processo é controlado e fiscalizado. O *equilíbrio orçamentário* deve ser compreendido como um instrumento de *sustentabilidade financeira*, não como um mero indicador contábil e econômico, sempre buscando a *justiça intergeracional*, respeitando o bem-estar presente e futuro (Scaff, 2014). Este tema surge nesta pesquisa pela impossibilidade de desvinculá-la de qualquer pesquisa sobre o endividamento público, principalmente após o comando constitucional inserido pela Emenda Constitucional (EC) nº 109, em 15 de março de 2021, que será detalhado na seção seguinte.

Este tema envolve diretamente a dinâmica normativa da implementação de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2015, adotada por todos os 193 Estados Membros das Nações Unidas. Vale ressaltar a natureza multidisciplinar do estudo da sustentabilidade, noção sem a qual impossibilitaria a análise satisfatória por qualquer área do conhecimento.

Atualmente, é preciso trabalhar o desenvolvimento de forma conectada com a Agenda 2030, levando em conta principalmente o que diz respeito aos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre eles, destaca-se, sobre o nosso tema, a ODS 17⁶⁹, que tem diversas metas e aborda diferentes frentes associadas ao desenvolvimento sustentável, envolvendo objetivos no campo das finanças, tecnologia, capacitação, comércio, coerência de políticas e de instituições, parcerias multissetoriais, dados, monitoramento e prestação de contas.

Especificamente sobre sustentabilidade da dívida, destacamos a meta 17.4, que assim versa:

17.4 - Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a **sustentabilidade da dívida** de longo prazo por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, **e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento.** (grifo nosso)

⁶⁹ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>. Acesso em: 17/01/2024.

Sobre a relação das Cortes de Contas com as metas estabelecidas nos ODS, ressalta-se o trecho constante no *hotsite* do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)⁷⁰, que apresentou à sociedade o Observatório do Futuro, como viabilizador da implantação da Agenda 2030 no Estado de São Paulo pela Corte:

Trabalhar em benefício da sociedade, monitorando a eficiência e a efetividade dos órgãos fiscalizados, é a principal diretriz de atuação da Corte.

Como a implementação dos ODS demanda esforços conjuntos entre os diversos atores públicos e privados, cabe ao Tribunal propor uma abordagem mais abrangente e integrada dos problemas estruturais e conjunturais a serem enfrentados para o sucesso da Agenda 2030.

Apoiar a governança e o desenvolvimento sustentável também é essencial para que as metas acordadas internacionalmente possam ser cumpridas. O controle externo deve fazer parte desse processo, orientando as autoridades para a tomada de decisões mais conscientes e incentivando a inclusão dos ODS no planejamento dos governos do Estado e dos municípios.

Os Tribunais de Contas estão incluídos nas ODS, especificamente na Meta 16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes⁷¹, que é coordenada e desenvolvida pela INTOSAI, que possui como missão o alinhamento e fortalecimento das EFS no mundo.

Logo, uma das novas missões dos tribunais de contas é apoiar e viabilizar a concretização dos ODS, incluindo a fiscalização do uso adequado e qualificado do endividamento público, assim como das diversas outras metas estipuladas, que estão basicamente refletidas nas avaliações das políticas públicas, considerada até o momento uma modalidade de auditoria em desenvolvimento, na qual é necessário investir em capacitações *stricto sensu*, visando a realização de pesquisas sobre as novas formas de governanças, conceitos e tecnologias necessárias para o desenvolvimento e adequação dos processos de fiscalizações futuros.

Portanto, há uma necessidade imperativa do aprofundamento dos estudos das novas atribuições da administração pública pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de complementar a fiscalização fiscal, contábil e de conformidades, para a tendência atual de *Avaliação de Políticas Públicas*, onde estão sendo aprofundadas as análises de desempenho e dos resultados e impactos das políticas públicas programadas.

Sobre isso, sobrevém na área do Direito Financeiro, que abrange nosso estudo, o financiamento de políticas públicas do Estado por meio do endividamento público. Dessa

⁷⁰ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/o-que-e>. Acesso em: 17/01/2024.

⁷¹ Meta 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

forma, torna-se indispensável a sistematização do conhecimento dos temas apresentados anteriormente, que são os nossos objetos de estudo: as *Operações de Crédito Externo* e a *Sustentabilidade da Dívida*.

Sobre as *Operações de Crédito Externo*, aqui como uma espécie peculiar de crédito público utilizado basicamente pelos Estados para o financiamento de grandes investimentos a longo prazo em desenvolvimento socioeconômico, obtidos de Organismos Multilaterais Internacionais; e, a *Sustentabilidade da Dívida*, como ferramenta de avaliação e monitoramento do endividamento introduzida recentemente no ordenamento jurídico que vem buscar qualificar o processo de execução.

Portanto, os assuntos destacados, objetos desse estudo, são recortes de temas mais complexos, genéricos e amplos, que são as Políticas Públicas, as Dívidas Públicas e o próprio conceito de Sustentabilidade, ambos de relevância incontestável para qualquer Estado que possua como meta o desenvolvimento socioeconômico do seu povo e do seu território, conforme os ODS da Agenda 2030.

5.2 Retrospecto da Sustentabilidade da Dívida no Brasil

A sustentabilidade da dívida pública carrega a relevância da garantia financeira para a sociedade, visto que o endividamento aplicado à necessidade de emprego de recursos públicos em investimentos irá repercutir tanto na atualidade quanto nas futuras gerações. Nesse passo, uma má gestão das operações de crédito, por exemplo, poderá acarretar num prejuízo fiscal (impedindo a captação de novos créditos) e, principalmente, trazer sérios prejuízos socioeconômicos de impacto intergeracional.

O interesse no tema da sustentabilidade do endividamento público ressurgiu com a promulgação da EC nº 109/2021, que incluiu no Art.163, da Constituição Federal de 1988 (CF), o inciso VIII, que estabelece que caberá a Lei Complementar (LC) dispor sobre a sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

A EC nº 109/21⁷² introduziu mudanças sobre a atuação do Controle Externo, o Instituto Rui Barbosa (IRB)⁷³, reconhecido representante acadêmico dos Tribunais de Contas, trata do assunto na publicação em seu site⁷⁴ abaixo:

Publicada em 15/03/21, a Emenda Constitucional 109/21, originária da promulgação da PEC 186/2019 (PEC Emergencial), introduziu uma série de disposições relevantes ao ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no campo do Direito Financeiro. E, portanto, reclama das Cortes de Contas do Brasil um importante aprofundamento nos estudos dos aspectos fiscais, dos controles públicos e outras questões atinentes ao Direito e à atividade de Controle Externo de modo geral. A Emenda traz mudanças em caráter permanente e outras de caráter provisório a exemplo dos impactos decorrentes da decretação nacional de calamidade pública produzida pela COVID-19. O fato é que, independentemente da situação ensejadora da aplicação dos dispositivos dispostos na Emenda, todos são merecedores de igual rigor na ótica de fiscalização e controle do Tribunais de Contas do Brasil.

Outrossim, a EC nº 109/21 torna os tribunais de contas responsáveis por declarar se as medidas implementadas de ajuste fiscal serão implantadas e realizadas, assim como verificar os saldos financeiros no caixa único do tesouro. O IRB ressalta ainda a mudança de perfil na fiscalização das Corte de Contas, quanto aos *aspectos qualitativos* da dívida pública:

Desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fiscalização da dívida pública é atribuição dos Tribunais de Contas (art. 59, LRF). Mas, com as mudanças da Emenda Constitucional nº 109/21, os Tribunais passarão a ter que fiscalizar também a trajetória sustentável da dívida pública que inclui: indicadores de apuração da sustentabilidade da dívida, níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; medidas de ajuste, suspensão e vedações; planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Preliminarmente, devemos esclarecer que o problema não envolve somente, em primeiro momento, pelo menos, o que a lei complementar, disposta pela EC 109/21, irá definir como indicador de sustentabilidade e as demais formas matemáticas de sua avaliação e monitoramento. Essa definição ocorreu com a publicação da Lei Complementar nº 200, em 30 de agosto de 2023, conhecida com Novo Arcabouço Fiscal, que estabelece regime fiscal

⁷² Ressalta-se a recente inovação constitucional efetivada com a publicação da EC nº 109, de 15 de março de 2021, que alterou os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescentou à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revogou dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspendeu condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

⁷³ Idem nota 29.

⁷⁴ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/emenda-constitucional-109-21-estipula-novas-atribuicoes-aos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 17/01/2024.

sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País, que será detalhada a seguir em seção própria.

A questão será poder analisar e entender, também, quanto ao aspecto qualitativo resultante do uso sustentável do crédito, com a finalidade de financiar antecipadamente o desenvolvimento social e econômico como forma de proteger e otimizar os recursos atuais para as futuras gerações.

Neste ponto, vale ressaltar que os conceitos a seguir de sustentabilidade visam complementar e integrar a análise do tema realizada no item 3.4 desse trabalho, que apresentou a guia orientativa da INTOSAI (GUID-5202) sobre desenvolvimento sustentável.

Entender o conceito de sustentabilidade envolve diretamente a ampliação do que seja direito fundamental coletivo, enquanto *interesses difusos* da sociedade, como sendo aqueles que atingem um grupo indeterminável de pessoas, do tempo atual, mas também as futuras gerações. Esta nova dimensão dos direitos humanos deve estar presente em nossa consciência ao interpretar a norma enquanto instrumento de sustentabilidade no ordenamento jurídico (Scaff, 2014).

Para Juarez Freitas (2019), o princípio do desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade introduz na sociedade e no sistema jurídico-político um novo paradigma, com um aspecto nuclear, de determinação ética e institucional, conforme a Constituição (artigos 3º, 170, VI, e 225)⁷⁵, de assegurar, às gerações presentes e futuras, o ambiente propício ao bem-estar, monitorado por indicadores qualitativos, com a menor subjetividade possível.

O conceito proposto para o princípio da sustentabilidade, por Freitas:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2019).

⁷⁵ **Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] **II** - garantir o desenvolvimento nacional.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...] **VI** - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Pensar a integração dos conceitos de sustentabilidade e qualidade de vida das pessoas não deve significar tão somente uma transformação teórica e argumentativa, mas principalmente uma propulsão da própria razão de um Estado Socioambiental de Direito (Araujo Junior; Martins, 2020).

Quando falamos sobre a elaboração da norma sobre sustentabilidade da dívida, considerando o aspecto técnico que envolve a elaboração dos indicadores de apuração, relembramos que no Brasil, após realizar o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), fechado após a crise da dívida externa em 1982, foram produzidos diversos *indicadores básicos*, como os de *endividamento* e de *necessidades de financiamento* do setor público. Atualmente, existem diversos indicadores aplicados às finanças públicas brasileira, de boa qualidade, que auxiliam o acompanhamento adequado da evolução das contas públicas federais pelo Tesouro Nacional (Borges, 2006).

Antes de realizar uma breve revisão bibliográfica dos testes empíricos de sustentabilidade do endividamento público, é necessário fazer uma breve digressão sobre o que significa dizer que a dívida é ou não sustentável, considerando que existem uma série de conceitos relacionados (inclusive o próprio conceito de sustentabilidade), que são utilizados na discussão acerca da dinâmica da dívida pública (Borges, 2006).

Por seu turno, os conceitos básicos relacionados à mensuração do endividamento são: *solvência*, *liquidez*, *sustentabilidade* e *vulnerabilidade*. Adotando as definições do Fundo Monetário Internacional (2002), uma entidade será considerada *solvente* se o valor presente descontado de seus gastos primários (encargos financeiros) correntes e futuros não é maior que o valor presente descontado de sua renda corrente e futura, líquida de qualquer endividamento inicial (Borges, 2006). Em resumo, que possua ganhos que cubram todos os seus gastos e a dívida, ou seja, capacidade de pagamento.

Ainda de acordo com o FMI (2002), será *líquida* se seus ativos líquidos e o financiamento disponibilizado pelo mercado são suficientes para honrar o pagamento e/ou a rolagem do serviço e das amortizações de suas dívidas. Conforme ressaltado pelo FMI (2002), a distinção entre os conceitos de *solvência* e *liquidez* algumas vezes pode se tornar difícil, já que uma situação de iliquidez pode ter como consequência a elevação do custo de financiamento da dívida, com a elevação das taxas de juros, por exemplo, o que traz à tona a questão da (in)solvência da entidade, principalmente quando a situação se prolonga (Borges, 2006).

Já por *sustentabilidade*, podemos afirmar que o endividamento de uma entidade é dito *sustentável* se ela atende satisfatoriamente a condição de solvência sem que sejam necessárias

maiores correções em suas receitas e/ou gastos dados os custos de financiamento que ela encara no mercado. Logo, o conceito de sustentabilidade compreende conjuntamente os de solvência e liquidez, sem, entretanto, fazer uma delimitação clara entre eles. Enfim, o conceito de *vulnerabilidade* decorre do risco de que as condições de solvência e/ou liquidez não sejam cumpridas e a entidade devedora entre em crise (Borges, 2006).

Por conseguinte, sobre a *revisão bibliográfica dos testes empíricos de sustentabilidade do endividamento público no caso brasileiro*, ressaltamos que o primeiro teste, baseado na *Restrição Orçamentária Intertemporal* (ROI), foi realizado por Affonso Celso Pastore em 1995⁷⁶. Em seu trabalho, o autor procurou testar a hipótese de inflação fiscal, teoria com origem nos argumentos de Sargent & Wallace (1981). O segundo por Fabiana Rocha em 1997⁷⁷, que testou a sustentabilidade da dívida pública brasileira utilizando dois testes. No primeiro, seguindo a abordagem de Trehan & Walsh (1988), a autora testou a estacionaridade da primeira diferença da dívida pública interna e no segundo, usando a abordagem de Hakkio & Rush (1991), testou a cointegração entre gastos (exclusive juros pagos sobre a dívida) e receitas (Borges, 2006).

Posteriormente, Issler & Lima (2000)⁷⁸, usando dados de receitas (com e sem senhoriagem⁷⁹) e despesas (incluindo juros) do governo de 1947 a 1992 como proporção do PIB, testaram a existência de cointegração entre tais variáveis. Luporini (2000)⁸⁰ testou a sustentabilidade da política fiscal brasileira no período 1966-1996, ou seja, após as reformas financeiras implementadas pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Gamboa & Silva (2004)⁸¹ buscaram avaliar a sustentabilidade do endividamento público brasileiro verificando a existência de cointegração entre gastos e receitas fiscais, no período compreendido entre julho de 1986 e outubro de 2003 (Borges, 2006).

⁷⁶ PASTORE, Affonso Celso. Déficit Público, a Sustentabilidade do Crescimento das Dívidas Interna e Externa, Senhoriagem e Inflação: Uma Análise do Regime Monetário Brasileiro. *Revista de Econometria*, V.14, n° 2, p.177-234, novembro 1994/ março 1995.

⁷⁷ ROCHA, Fabiana. *Long-Run Limits on the Brazilian Government Debt*. *Revista Brasileira de Economia*, V.51, n° 4, p. 447-470, 1997.

⁷⁸ ISSLER, João Vitor; LIMA, Luiz Renato. *Public Debt Sustainability and Endogenous Seigniorage in Brazil: Time-Series Evidence from 1947-92*. *Journal of Development Economics*, V. 62, n° 1, p. 131-147, 2000.

⁷⁹ Senhoriagem é a receita ou o lucro proveniente do monopólio de emissão de moeda. A senhoriagem monetária se sustenta na premissa de que a moeda emitida não constitui um passivo do governo e, por consequência, não é um ativo do setor privado, uma vez que não há uma obrigação de resgate futuro.

⁸⁰ LUPORINI, Viviane. *Sustainability of the Brazilian Fiscal Policy and Central Bank Independence*. *Revista Brasileira de Economia*, V. 54, n° 2, p. 201-226, 2000.

⁸¹ GAMBOA, Ulisses Ruiz de; SILVA, Roseli da. Nova Evidência sobre a Sustentabilidade da Política Fiscal Brasileira: Cointegração, Quebras Estruturais e Senhoriagem. *Seminários Bacen-USP de Economia Monetária e Bancária*, 2004.

No geral, todos estes testes resultaram na dedução que a dívida pública era sustentável no período pré-estabilização, principalmente pela contribuição da senhoriagem como fonte de financiamentos dos déficits; no período pós-estabilização, a maioria dos trabalhos apontaram para a insustentabilidade do endividamento, mesmo com a implantação de um programa de ajustamento fiscal a partir de 1999 (Borges, 2006).

Dentre esses autores, vale destacar a importância de Mendoza & Oviedo (2004a, b)⁸² que propuseram uma nova abordagem para testar a sustentabilidade do endividamento público dos países. Eles desenvolveram esse novo arcabouço por considerarem que os testes apresentados até então apresentavam sérias limitações. A primeira limitação reside no fato de que tais testes são *backward-looking* (*voltados para trás*), isto é, tentam inferir a sustentabilidade da dívida olhando para o comportamento das variáveis no passado, quando a questão relevante, segundo os autores, é verificar se a relação entre a dívida e o produto no momento corrente é sustentável, dados os ambientes correntes doméstico e internacional e suas estimativas *forward-looking* (*voltados para frente*) da relação entre dívida pública e solvência fiscal (Borges, 2006).

Portanto, como demonstrado na breve revisão, o Brasil possui histórico na avaliação da sustentabilidade do endividamento, que demonstra uma evolução no aspecto avaliativo de natureza quantitativa. Porém, isto ainda não é considerado pelos especialistas da Secretaria do Tesouro Nacional como garantidor de uma avaliação segura de sustentabilidade.

O endividamento público de um país é considerado sustentável quando a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem violação nas políticas monetária e fiscal, dessa forma, o montante da dívida pública não deve superar o valor presente de todos os superávits primários futuros (Costa, 2009).

Verificar a relação direta entre sustentabilidade e o valor presente dos resultados fiscais do governo passa a ideia errônea que pode ser objetiva, livre de qualquer incerteza, porém, na realidade prática, não temos como saber quais serão os resultados primários futuros ou mesmo a taxa porque esses resultados serão descontados. Inclusive, sendo o resultado primário do governo uma variável de escolha, qualquer dedução em torno de suas realizações futuras requer a convicção não somente da capacidade de sua geração, mas também à discricionariedade do governante ao criá-lo (Costa, 2009).

⁸² MENDOZA, Enrique G.; OVIEDO, P. Marcelo. *Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: the tale of the Tormented Insurer*. IADB Working Paper, abril de 2004 (a).

⁸³ _____. *Public Debt, Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Latin America: the Cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico*. NBER Working Paper, Working Paper 10637, julho de 2004 (b).

Existem duas perspectivas em que a incerteza é relevante nesse caso, a primeira, sobre o valor das receitas e das despesas e, conseqüentemente, dos superávits primários do governo serem incertos, o que faz com que haja incerteza com relação à trajetória da dívida. A segunda, para cada cenário, o “valor” dos superávits ou dos déficits acumulados pode ser diferente, dependendo da taxa pela qual são descontados (Costa, 2009).

O departamento técnico responsável pelo tema dívida pública do Tesouro Nacional brasileiro desenvolveu ferramentas para contribuir com a análise de sustentabilidade da dívida, utilizando os dados do superávit primário para os próximos anos definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em conjunto com as projeções de taxa de juros real e do crescimento econômico e da estratégia de financiamento da dívida, assim como as incertezas associadas a ela e às outras variáveis da análise (Costa, 2009).

A inegável importância, para a política fiscal do país, da administração do endividamento, levando em conta a relação entre a estrutura da dívida e sustentabilidade, é a razão da Secretaria do Tesouro Nacional vir aperfeiçoando seus instrumentos de avaliação e planejamento da dívida pública há décadas (Costa, 2009). E conclui, que, “na prática, a sustentabilidade da dívida, além de envolver grande incerteza quanto ao comportamento de variáveis difíceis de serem antecipadas, depende de opções políticas cuja avaliação envolve a formação de crenças acerca da postura de governos presentes e futuros” (Costa, 2009).

Em síntese, de acordo com a literatura oficial e especializada no tema, a determinação de criar indicadores capazes de avaliar a sustentabilidade da dívida pública não se apresenta viável até este momento. E, ainda, não há uma linha de estudo que se preocupe em apresentar uma ferramenta ou técnica que avalie a mensuração da qualidade desse endividamento, nem como operação de crédito (*per si*) e nem como instrumento para avaliar a qualidade de sua aplicação, enquanto fonte de crédito para antecipação de investimentos em políticas públicas.

5.3 A Sustentabilidade da Dívida no Novo arcabouço fiscal da LC nº 200/2023

Foi publicada a Lei Complementar nº 200, em 30 de agosto de 2023, conhecida com Novo Arcabouço Fiscal⁸⁴, que estabelece o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico (art. 1º). Inserida no ordenamento jurídico pela EC nº 109/2021, a sustentabilidade da dívida foi

⁸⁴ Que substituirá, de forma permanente, o regime fiscal implantado pela EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) a partir de 01 de janeiro de 2024.

acrescentada à fundamentação original do projeto no art. 163, *caput*, inciso VIII, e parágrafo único, na CF/1988:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

[...]

VIII - **sustentabilidade da dívida**, especificando:

- a) indicadores de sua apuração;
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do *caput* deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição (Brasil, 1988, grifo nosso).

Teve como fundamentação constitucional o art. 6º da Emenda Constitucional nº126/2022⁸⁵ e o inciso VIII do *caput* e o parágrafo único do art. 163 da CF/1988. E ainda, previu alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Considerando o ineditismo da lei, buscamos nos documentos técnicos do poder legislativo informações sobre o seu conteúdo, características e objetivos. Entre os estudos teóricos aprofundados, encontramos na *Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle* do Senado Federal diversos documentos de consultoria e análises utilizado como apoio aos congressistas no processo legislativo.

Selecionamos preliminarmente a **Nota Informativa da Lei Complementar nº 200/2023 – Novo Arcabouço Fiscal**, elaborada por solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal⁸⁶, de 12/09/2023, por ser a mais recente e atualizada sobre a nova lei. Destacaremos a seguir as principais características da Lei Complementar 200/2023, de acordo com essa nota.

⁸⁵ Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal. (Vide Lei Complementar nº 200, de 2023). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

⁸⁶ Esta Nota Informativa foi elaborada, por solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal, com o intuito identificar as principais características da Lei Complementar nº 200/2023, destacando-se as alterações efetuadas pelas Casas do Congresso Nacional no Projeto de Lei nº 93, de 2023 – Complementar (PLP 93/2023), bem como indicar os vetos adotados pelo Poder Executivo quando da sanção da referida lei. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plp-93-de-2023_sto-2023-01658-nota-informativa-sobre-a-lc-200-2023_atualizacao-da-ni-do-plp-93-23_novo-arcabouco-fiscal.pdf/view.

Sobre o campo de aplicação do regime fiscal, a LC 200/2023 estabeleceu os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) da União como campo de aplicação do regime fiscal sustentável (Borges; Macêdo, 2023). E, que:

A apuração do resultado primário do Governo Central, não se faz exclusivamente pelo confronto entre as receitas primárias e as despesas primárias que ocorrem no domínio desses orçamentos, pois outras operações interferem nesse resultado, o qual deve ser apurado pelo Banco Central para fins de verificação do cumprimento da meta correspondente no exercício financeiro.

Observe-se que, enquanto a lei complementar trata do teto de gastos no âmbito dos orçamentos da União, o resultado primário fica na esfera do Governo Central (inclui o Banco Central; inclui somente empresas estatais integrantes dos OFSS). Já a dívida bruta refere-se ao Governo Geral (inclui todos os entes da Federação, inclusive empresas estatais integrantes dos OFSS; não inclui o Banco Central) (Borges; Macêdo, 2023).

Em relação ao *Resultado primário do Governo Central*, dispôs a nota sobre os seguintes pontos que foram propostos, seguidos do comentário do que realmente foi aprovado na LC nº 200/2023:

a) Previsão de intervalo de tolerância para a meta de resultado primário:

De acordo com a LC 200/2023, a verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias contará com intervalo de tolerância a partir de 2024, cujo limite superior é determinado pela soma do valor central definido para a meta e do equivalente a 0,25% do PIB, enquanto o limite inferior é definido pela diferença entre os mesmos valores (inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo acrescentado pelo art. 11). O projeto de lei complementar elaborado pelo Executivo definia o mesmo intervalo de tolerância, que seria aplicado, contudo, somente ao quadriênio 2024-2027. Para os quadriênios seguintes, a proposição previa que o intervalo deveria ser definido na primeira LDO de cada uma das legislaturas seguintes (art. 4º, § 1º, inciso I) (Borges; Macêdo, 2023).

b) Meta de resultado primário para o exercício financeiro de referência e para os três subsequentes:

Assim como estabelecia o PLP 93/2023 elaborado pelo Executivo, a LC 200/2023 prevê que cada LDO deve estabelecer a meta de resultado primário para o exercício financeiro de referência e conter projeção para os três exercícios subsequentes (anteriormente a projeção se fazia para os dois subsequentes), bem como apresentar marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência (incisos I e II do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo acrescentado pelo art. 11) (Borges; Macêdo, 2023).

c) Metas compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública:

O PLP 93/2023 previa que o Anexo de Metas Fiscais que acompanhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias evidenciaria, no período de dez anos, o efeito esperado

dos resultados primários sobre a trajetória da dívida pública (art. 2º, § 1º). Essa previsão também consta LC 200/2023, que acrescenta que se deve evidenciar “**o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)**” (inciso III do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo acrescentado pelo art. 11).

Em face da previsão dessa trajetória em dez anos, é necessária a determinação da projeção de resultado primário a ser utilizada a partir do quinto ano, uma vez que a meta de resultado primário é fixada para o primeiro exercício financeiro e projetada para apenas os três subsequentes (art. 2º, caput e § 2º). A forma como essa lacuna será preenchida não constava do projeto de lei, nem consta da lei complementar.

A LC 200/2023 deixa expresso que as metas de resultado primário, para o exercício de referência e para os três seguintes, devem ser compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, caput). Define que essa compatibilidade diz respeito ao estabelecimento de metas que conduzam à estabilização da dívida bruta do Governo Geral como proporção do PIB (art. 2º, § 1º). Deixa expresso também que a relação DBGG/PIB é calculada pelo Banco Central (art. 2º, § 4º).

Prevê ainda que a “**trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias**” (art. 2º, § 2º). Observe-se que esses temas estão relacionados com as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VIII do art. 163 da Constituição. Em virtude da fundamentação da LC 200/2023, esses temas poderiam ter sido nela tratados diretamente, assim como o “planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida” a que se refere a alínea “e” do mencionado inciso VIII⁸⁷ (Borges; Macêdo, 2023, grifo nosso).

d) Limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento);

e) Não configuração de infração administrativa no caso de descumprimento da meta de resultado primário (ressaltamos que esse ponto proposto foi REJEITADO no todo, sendo confirmada pela lei a configuração de inflação administrativa):

Importa destacar que a LC 200/2023 inova no sentido de prever que, diante de determinadas circunstâncias (o não contingenciamento requerido e a inobservância de vedações), o descumprimento da meta de resultado primário passa a constituir infração contra a LRF.

Inova também ao prever que o valor mínimo das despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública federal corresponde a 75% do montante autorizado na lei orçamentárias para essas despesas. Esse valor mínimo fica protegido da limitação de empenho e movimentação financeira (art. 7º), o que pode eventualmente levar a que o resultado primário fique aquém do limite inferior da meta estabelecida para o exercício financeiro (Borges; Macêdo, 2023).

f) Despesa autorizada na lei orçamentária compatível com a meta de resultado primário:

A LC 200/2023 prevê que a elaboração, a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta

⁸⁷ Pode-se considerar que a LC 200/2023 trata do tema a que se refere a alínea “d” do inciso VIII do art. 163 da Constituição (“medidas de ajuste, suspensões e vedações”), uma vez que estabelece condições para controlar o crescimento das despesas primária e o resultado primário, pontos de partida para que a dívida pública venha a apresentar uma trajetória sustentável (Brasil, 2023).

de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o art. 4º, § 5º, inciso IV, da LRF (art. 2º, § 3º - dispositivo novo em relação ao PLP 93/2023 (Borges; Macêdo, 2023).

g) Audiência pública para avaliação das metas fiscais:

A LC 200/2023 altera o art. 9º, § 4º, da LRF (alteração efetuada pelo art. 11) para prever que a audiência pública para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, no âmbito da União, possa ser realizada não apenas na Comissão Mista de Orçamentos, Planos e Fiscalização, mas também em reunião conjunta com outras comissões temáticas do Congresso Nacional (Borges; Macêdo, 2023).

Sobre o *Teto de gastos da União*, a nota tratou dos tópicos seguintes:

a) Incidência do teto de gastos:

A LC 200/2023 não adota a proposta do Executivo de retirar a obrigatoriedade do contingenciamento e, em consonância com isso, prevê que os pagamentos não podem superar o teto de gastos, salvo quando não houver risco de descumprimento da meta de resultado primário (art. 3º, § 7º)⁸⁸ (Borges; Macêdo, 2023).

b) Distribuição do teto de gastos em Limites Individualizados:

A LC 200/2023 não altera o estabelecimento de limites individualizados para os Poderes Executivo (que conta com apenas um limite individualizado global), Legislativo (detalhado por órgão) e Judiciário (detalhado por órgão) e para o Ministério Público da União - MPU (com detalhamento entre o MPU e o Conselho Nacional do Ministério Público) e a Defensoria Pública da União (art. 3º, caput, incisos I a V) (Borges; Macêdo, 2023).

c) Base de cálculo inicial do teto de gastos:

O PLP 93/2023 estabelecia como base de cálculo inicial as dotações primárias constantes do autógrafo do PLOA 2023 (o que não considera vetos havidos), efetuadas as exclusões previstas no art. 3º, § 2º. A LC 200/2023, por sua vez, considera não as dotações do autógrafo, **mas as que constam da LOA 2023 e dos créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da lei complementar**, efetuadas as exclusões. Essa base de cálculo será utilizada para determinar, após correções a serem efetuadas a título de atualização monetária e aumento real, o teto de gastos aplicável a partir do exercício financeiro de 2024.

No que se refere ao teto de gastos aplicável ao exercício financeiro em curso, tanto o projeto de lei complementar (art. 8º) como a LC 200/2023 (art. 12) definem que devem ser mantidos os critérios vigentes quando da aprovação da LOA 2023. Essa previsão é necessária diante do fato de que as disposições constitucionais definidoras dos

⁸⁸ LC 200/2023, art. 3º, § 7º Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2023).

limites individualizados estarão revogadas após a sanção da lei complementar, conforme art. 9º da EC 126/2022 (Borges; Macêdo, 2023).

d) Atualização monetária e aumento real do teto de gastos:

A LC 200/2023 **estabelece que o período de doze meses para a apuração do IPCA se encerra não em dezembro, mas no mês de junho** (art. 4º, caput), critério que havia vigorado até o exercício de 2021, mas que foi posteriormente modificado pela EC 113/2021.

Quanto à possibilidade de aumento real, a LC 200/2023 mantém os critérios previstos no projeto de lei complementar para o aumento real da despesa primária, que poderá crescer em percentual máximo que corresponda a 70% do crescimento real da receita primária, ou a 50%, no caso de descumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária (art. 5º, caput, incisos I e II). Em todo caso, não pode o crescimento real da despesa se situar fora do intervalo de 0,6% (percentual mínimo independente do crescimento da receita) a 2,5% (art. 5º, § 1º). A inovação da LC 200/2023 é que **esses critérios se tornam permanentes, não se aplicando somente para o quadriênio 2024-2027** (Borges; Macêdo, 2023).

Ainda sobre o teto de gastos, a nota destacou outros tópicos, como *a possibilidade de aumento adicional do limite individualizado do Poder Executivo; a apuração da receita para fins de cálculo da proporção máxima do crescimento real da despesa; das despesas excluídas da incidência do teto de gastos; do efeito da abertura de créditos suplementares e especiais sobre o teto de gastos; dos valores máximos de programação e limites individualizados; da compensação entre limites individualizados; da prevalência de limites individualizados sobre outros previstos na Constituição*; e, ainda em relação à LC 200/2023, não exclui do teto de gastos a assistência financeira da União aos demais entes da Federação para complementar as despesas necessárias ao cumprimento dos pisos salariais dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteira.

Comenta ainda sobre a limitação mínima da destinação de recursos para investimentos:

De acordo com a LC 200/2023, o montante dos investimentos constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior ao montante equivalente a 0,6% PIB estimado no projeto de lei orçamentária. Para fins dessa disposição, as despesas poderão ser classificadas tanto no GND 4 - investimentos como no GND 5 - inversões financeiras, nesse último caso quando relativas a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais. Prevê-se ainda que se pode adotar outras classificações que venham a substituir esses GNDs (art. 10, caput e §§ 1º e 2º) (Borges; Macêdo, 2023).

Por fim, a nota ressalta que a LC 200/2023 prevê a imposição de ajustes das contas públicas em caso de descumprimento da meta de resultado primário ou de, no âmbito das

despesas submetidas ao teto de gastos, o montante das despesas obrigatórias superar 95% do total (Borges; Macêdo, 2023).

Podemos considerar que todas as regras e mecanismos de controle fiscal têm como objetivo final de garantir o controle ou a sustentabilidade da dívida pública. Nesse sentido, considera o **Estudo nº 03/2023 do CONOF**⁸⁹ da Câmara dos Deputados que:

O controle ou a sustentabilidade da dívida pode ser considerado o objetivo final do conjunto de regras fiscais. Pode ser efetuado com medidas de correção diretamente relacionadas ao estoque da dívida (relação dívida/PIB), ou de forma indireta, impondo-se limites às variáveis de fluxo (receitas, despesas e resultados). Ou ainda de forma integrada, combinando-se o limite da dívida com uma regra operacional de fluxo (resultado ou teto de gastos) (Greggianin, 2023, p.3).

De acordo com esse Estudo a sustentabilidade pode ser entendida sob dois aspectos: o fiscal, de contenção da trajetória da dívida, e o político, de atendimento a demandas sensíveis (Greggianin, 2023). Entendemos que a sustentabilidade da dívida é espécie do gênero sustentabilidade financeira, que envolve todas as condutas preventivas de resguardo da capacidade de pagamento e gestão fiscal. Nesse sentido, entende o estudo que:

As demandas da sociedade quase sempre extrapolam as disponibilidades financeiras do estado, razão pela qual existem normas fiscais estabilizadoras que tentam conter o desequilíbrio orçamentário e a tendência de endividamento crescente. As regras fixam limites e condições que desestimulam e atenuam os déficits, além de servir como salvaguarda de agentes públicos contra pressões por aumento de despesas públicas e por redução de receitas (renúncias, incentivos). Uma diretriz fiscal adequada reduz a discricionariedade dos governantes e aumenta a transparência e previsibilidade da política fiscal, modulando diferenças entre governos na condução da gestão fiscal. A existência de norma que sanciona condutas, por sua vez, aumenta o poder de dissuasão, induzindo os agentes políticos a abdicarem de seu interesse de curto prazo em favor do equilíbrio intergeracional (Greggianin, 2023, p.9).

O Estudo nº 03/2023 destaca a legislação que define os limites para a dívida pública, concessão de garantia e operações de crédito na CF (art. 48, XIV, e art. 52, VII, IX); na LRF (art. 30, I e II); e nas Resoluções do Senado (Res. SF 40/2000; Res. SF 48/2007 e Res. SF 43/2001) (Greggianin, 2023).

Ressalta a relação da gestão fiscal com a sustentabilidade ao destacar que a EC nº 109/2021 incluiu no art. 164-A da CF/1988⁹⁰ o princípio de como os entes da federação devem

⁸⁹ Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados.

⁹⁰ Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

conduzir suas políticas fiscais com o objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Além disso, evidencia no parágrafo único desse artigo a função central da gestão fiscal para a sustentabilidade da dívida, ao estabelecer que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida (Greggianin, 2023).

Segue abaixo a demonstração gráfica da expectativa de mecanismo de controle da dívida:

Figura 8 – Mecanismo de Controle da Dívida Pública



Fonte: Estudo nº 03/2023 CONOF da Câmara dos Deputados. (Greggianin, 2023, p.16)

São esses os quatros eixos do mecanismo de controle que orientam toda a elaboração da norma:

Quadro 7 – Detalhamento dos eixos do mecanismo de controle da dívida

<p>Situação Fiscal Desejada</p>	<p>A situação fiscal desejada, a sustentabilidade da dívida, deve orientar a política fiscal de modo a fixar uma trajetória de sua convergência no médio e longo prazo.</p> <p>As alterações do estoque da dívida sofrem inúmeras variações e demoram em dar resultado, exigindo medidas que se prolongam no tempo, para além dos mandatos, o que dificulta o estabelecimento de limites fixos na legislação. O desafio é conter o crescimento da dívida pública em relação ao PIB, criando condições para a redução dos juros e o crescimento</p>
--	--

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Brasil, 1988).

	econômico. A dívida cresce com os juros reais e com os déficits. De outra parte, o maior crescimento do PIB faz com que a relação Dívida/PIB diminua e menor o resultado primário necessário para estabilizar a dívida. Quando os juros reais ultrapassam o crescimento do PIB, a relação dívida/PIB aumenta. Quanto maior os juros, maior o resultado primário requerido.
Indicador	Quanto aos demais entes, o indicador é a relação Dívida Líquida Consolidada/Receita Corrente Líquida ⁹¹ . A escolha do indicador como percentual de comprometimento da receita corrente líquida faz com que a regra tenha natureza pró-cíclica, ou seja, favorece o aumento de despesas em períodos de maior crescimento econômico e maior arrecadação.
Medidas de correção	De acordo com a LRF (art. 31), se ultrapassado o limite da dívida, essa deverá ser reconduzida no prazo de doze meses, com redução de 25% do excedente no primeiro quadrimestre do período de ajuste. Enquanto o excesso perdurar o ente não poderá realizar novas operações de crédito, internas ou externas, ressalvadas as destinadas ao pagamento de dívidas mobiliárias (art. 31, § 1º, I).
Sanções	A tipificação de condutas proibidas com vistas ao controle da dívida e das operações de crédito é relativamente detalhada e extensa na legislação. Vide em especial art. 1036 da Lei 1.079/50, Resoluções do Senado, arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67. Existem também sanções que envolvem o pagamento de multa que pode chegar a 30% dos vencimentos anuais, a inabilitação para o exercício da função pública por um período de até 5 anos e a perda do cargo público e a cassação de mandato, e, até pena prevista no código penal.

Fonte: Adaptado do Estudo nº 03/2023 CONOF da Câmara dos Deputados. (Greggianin, 2023, p.17-20)

Estas são as análises que se aplicam diretamente à questão da sustentabilidade da dívida no estudo. Além disso, houve aprofundamento de outros mecanismos de controle⁹², como: Regra de Ouro; Resultado Fiscal (Primário); Despesa Primária Total/Poder e Órgão Autônomo (Regra do Teto); Despesas Totais com Pessoal/Poder-Órgão Autônomo; Regras de Neutralidade Orçamentária dos Atos e Proposições (Compensação) e a responsabilização pessoal no âmbito das finanças públicas.

Portanto, podemos concluir de todo o exposto sobre o tema da sustentabilidade da dívida que conceitualmente não é assunto novo, porém sua aplicação ainda é um processo em construção no Brasil, não sendo um instituto de simples configuração e aplicação. Podemos encontrar muitos trabalhos em outros países, Organismos Multilaterais (FMI, Banco Mundial, entre outros) e Instituições Internacionais (DFI⁹³, RICDP⁹⁴, entre outros), e, como visto, já há referência conceitual e prática até na INTOSAI. Sobre outros países, encontramos em Portugal,

⁹¹ O limite para Estados/DF e Municípios encontra-se na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal.

⁹² O conteúdo será apresentado para consulta no **ANEXO 1 – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS**.

⁹³ Grupo *Development Finance International (DFI)*. Disponível em: <https://www.development-finance.org/pt/topicos/estrategia-da-divida/sustentabilidade-da-divida>.

⁹⁴ *Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP)*. Disponível em: <https://redcatedrasdeudapu.wixsite.com/ricdp/quienes-somos?lang=pt>.

nosso país referência na Europa pela relação cultural e a língua falada, e que também é membro da INTOSAI, o estudo teórico que iremos apresentar a seguir.

5.3.1 Metodologia de Cálculo do Regime Fiscal Sustentável da LC nº 200/2023

O regime fiscal sustentável será baseado em metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), visando à estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), por meio de metas de resultado primário. A meta de resultado primário é estabelecida na LDO e operacionalizada na Lei Orçamentária Anual (LOA). As apurações respectivas serão realizadas pelo Banco Central do Brasil (Brasil, 2023).

Vale ressaltar que a norma não prevê a redução da dívida pública, e sim a manutenção de sua estabilização em relação aos resultados primários.

A metodologia de cálculo está disposta nos arts. 3º, 4º e 5º da LC nº 200/2023 é baseada em limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos poderes e órgãos autônomos.

Os limites individualizados serão calculados da seguinte forma:

- No ano de 2024, será igual ao resultado das dotações orçamentárias primárias da LOA 2023 mais (+) os créditos suplementares e especiais vigentes até 30/08/2023, corrigidos pelos IPCA acumulado de 01/07/2022 a 30/06/2023 mais (+) variação real da despesa (mínimo de 0,6% a.a. e máximo de 2,5% a.a.);
- A partir de 2025, será igual às dotações orçamentárias primárias da LOA 2024 (que é o ano anterior ao de referência) corrigidas pelo IPCA acumulado de 01/07/2023 a 30/06/2024, mais (+) variação real da despesa (mínimo de 0,6% a.a. e máximo de 2,5% a.a.).

É obrigatório observar que a variação real dos limites de despesa primária depende da variação real da receita primária, e dependendo do cumprimento da meta de resultado primário, irá variar entre 50% (não cumprida) e 70% (cumprida), sendo que o crescimento real da despesa não pode ser inferior a 0,6% a.a., nem superior a 2,5% a.a.

Por fim, ressaltamos que o Regime Fiscal Sustentável da Lei Complementar nº 200/2023 é aplicável de forma obrigatória às receitas primárias e às despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social a partir de 01/01/2024. Ficam de fora o regime todas as despesas do Orçamento de Investimentos e as despesas financeiras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

5.3.2 Aplicação das medidas de ajuste fiscal pelos Estados e Municípios

A própria Emenda Constitucional nº 109/2021 acrescentou a CF/1988 o art. 167-A, o qual torna a opção pelo regime fiscal facultativo para Estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com Pacelli (2024, p. 1222): “Esse regime respeitado o gatilho pode ser implementado por ato próprio de cada Poder sem passar pelo legislativo respectivo. O gatilho é apurado com base na relação entre despesas correntes e receitas correntes”.

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

[...]

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. (Brasil, 2021)

Embora seja denominado como facultativo, o dispositivo prevê restrições aos entes caso o gatilho disposto no *caput* ocorra e sua apuração cabe aos Tribunais de Contas locais.

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o *caput* deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, **de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas**, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (Brasil, 2021, grifo nosso)

O artigo prevê dois mecanismos de ajuste, um de 95%, que depende da manutenção da despesa corrente em relação a receita corrente, cujas vedações estão dispostas nos dez incisos do *caput* do art. 167-A, e um gatilho intermediário, previsto no § 1º, do art. 167-A, que é apurado quando a despesa corrente supera em 85% a receita corrente (Pacelli, 2024).

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no *caput* deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Brasil, 2021)

Por fim, estas são algumas das disposições constitucionais que foram introduzidas visando à construção de um regime fiscal sustentável, que entrou em vigor no ano de 2024.

5.4 Outras metodologias de aferição da Sustentabilidade da Dívida internacionais

Preliminarmente, sobre outras metodologias aplicadas à Sustentabilidade da Dívida, destacamos o trabalho de dissertação de mestrado em *Economia* apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra por João Miguel Martins Alves, em junho de 2019, com o título de “A Sustentabilidade da Dívida Pública - o Caso de Portugal”.

Alves (2019) inicia seu trabalho destacando a importância do endividamento como fator chave para as economias capitalistas atingirem o sucesso. Relaciona a capacidade de captação de crédito com a melhoria da qualidade de vida. E apresenta o problema da parametrização do padrão de sustentabilidade da dívida:

Contudo, o novo milénio trouxe consigo um novo problema nos países mais desenvolvidos: o sobre-endividamento. Sendo esta problemática transversal aos vários setores da economia (Estado, Empresas e Famílias) levanta-se uma questão: até que ponto pode uma dívida ser considerada sustentável? A resposta a esta questão não será de todo determinística. Como referem os autores do livro *Crise e Castigo* (Alexandre et al., 2016), a solução deste problema não passará por uma resposta binária (ser ou não ser sustentável), mas sim por uma probabilidade de ser sustentável (Alves, 2019, p.1).

Neste trabalho, nos interessa principalmente a revisão de literatura das metodologias para aferir a sustentabilidade da dívida pública da Comissão Europeia e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Na introdução da revisão, o autor já afirma a natureza probabilística da aferição de sustentabilidade financeira:

A sustentabilidade da política orçamental (e consequentemente da dívida pública) não pode ser aferida de uma forma binária (ser ou não ser sustentável), mas sim através de um conceito probabilístico, isto é, consoante a evolução de determinadas variáveis, a probabilidade de sustentabilidade poderá ser maior ou menor (Alexandre, Conraria, & Bação, 2016). Esta ideia é reforçada por Blanchard e Das quando afirmam que “a sustentabilidade da dívida é fundamentalmente um conceito probabilístico. A dívida é raramente sustentável com uma probabilidade igual a um” (Blanchard & Das, 2017, p. 1) (Alves, 2019, p.2).

Alves (2019) também apresenta o conceito de sustentabilidade da dívida do Banco Central Europeu (BCE):

É então necessário esclarecer o conceito de sustentabilidade da dívida. Segundo o Banco Central Europeu (BCE, 2012, p.58) a dívida é sustentável se for possível pagá-la em qualquer momento (curto, médio e longo prazo), sendo que para tal é necessário “que os governos apresentem solvabilidade e liquidez”⁹⁵ (Alves, 2019, p.2-3).

Ressaltamos aqui que o conceito de sustentabilidade da dívida do BCE segue o que já apreciamos no item 5.2 desse capítulo, em relação a solvabilidade e liquidez. Podemos deduzir que este conceito é expandido além da capacidade de pagamento para o controle da gestão fiscal desejada.

Será sustentável a dívida que se mantiver dentro da relação dívida/PIB sem prejudicar o resultado primário. De acordo com art. 2º da LC 200/2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário, que serão compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

Sobre a metodologia de aferição da sustentabilidade da dívida da *Comissão Europeia*, foi elaborado em 2012 o Mecanismo de Estabilidade Europeu (MEE), o qual visou prestar assistência financeira à Zona do Euro. Porém, a disponibilização de fundos requer uma análise de sustentabilidade da política orçamental que demonstre a solvabilidade do país. São realizadas uma análise de liquidez de curto prazo, e adiante, uma análise de médio-longo prazo aferindo a capacidade de pagamento (Alves, 2019). A descrição da metodologia é a seguinte:

No **curto prazo** é utilizado um indicador de alerta prévio, **S0**, “que avalia a existência de riscos de stress orçamental no ano seguinte” (Amador et al., 2016, p.20). Este indicador é comparado com um valor de referência (0,43). Valores superiores a este são reflexo do aumento da vulnerabilidade.

No **médio prazo** são utilizados os indicadores **S1 e DSA Tool**. O indicador S1 “reflete o ajustamento acumulado necessário no saldo estrutural primário durante 5 anos (...), para atingir um rácio⁹⁶ de dívida pública de 60 por cento do PIB até 2030” (Amador et al., 2016, p.23). Os valores de referência para este indicador são 0% (risco médio) e 2,5% (risco elevado). O indicador pode ainda ser decomposto em 3 vertentes. São elas: “o ajustamento necessário dada a posição orçamental inicial, o requisito da dívida e as despesas relacionadas com o envelhecimento” (Amador et al., 2016, p.23). O *DSA Tool* utiliza projeções para um horizonte temporal de 10 anos (Alves, 2019, p.4, grifo nosso).

⁹⁵ Em BCE (2012, p.58-59) são dadas as definições de solvabilidade e liquidez. “**Solvabilidade** é um conceito de médio e longo prazo que requer (...) que o valor atualizado dos saldos primários futuros seja pelo menos tão elevado como o valor atual da dívida”. “**Liquidez** é um conceito de curto prazo referente à capacidade do governo se financiar nos mercados” (Alves, 2019, p.3, grifo nosso).

⁹⁶ Relação quantitativa estabelecida entre dois valores que mostra o número de vezes que um valor está contido em outro. De acordo com o dicionário eletrônico: <https://www.dicio.com.br/racio/>.

Nessa metodologia, o cenário base é o de políticas invariantes, nas quais o saldo primário estrutural é constante e as restantes variáveis assumem os valores decorrentes dos “pressupostos de convergência de longo prazo estipulados pelo *Economic Policy Committee*”. Ainda, a análise de sensibilidade é elaborada com a introdução de choques no cenário base, através da taxa de juro e da taxa de crescimento do PIB (Alves, 2019). Concluindo:

Por último, no **longo prazo** é utilizado o indicador **S2**, que procura refletir “o ajustamento necessário do saldo primário estrutural para satisfazer a restrição orçamental intertemporal, considerando despesas relacionadas com o envelhecimento da população” (Amador et al., 2016, p. 24). A condição anterior pode ser satisfeita mesmo que o indicador projete valores muito elevados para o rácio da dívida. Neste caso, e apesar de o indicador S2 não apresentar um nível de risco considerável, o facto de se verificar um valor elevado para o rácio da dívida pode tornar o país mais vulnerável a uma hipotética crise (Alves, 2019, p.4, grifo nosso).

Já a metodologia de análise da sustentabilidade da dívida pública do Fundo Monetário Internacional é descrita em um texto de 2013 denominado de *Debt Sustainability Analysis (DSA)*⁹⁷. Este documento foi desenvolvido pelo Conselho do FMI visando auxiliar os países a realizar análises de sustentabilidade da dívida pública e externa (DSAs) como ferramenta para melhor detectar, prevenir e resolver potenciais crises.

Para este fim, o FMI desenvolveu uma estrutura formal para a realização de análises de sustentabilidade da dívida pública e externa (DSAs) como ferramenta para melhor detectar, prevenir e resolver potenciais crises. Este quadro entrou em funcionamento em 2002.

O objetivo do quadro é triplo:

- Avaliar a situação atual da dívida, a sua estrutura de vencimento, se tem taxas fixas ou flutuantes, quer sejam indexadas, e por quem é detida;
- Identificar vulnerabilidades na estrutura da dívida ou na estrutura da política com antecedência suficiente para que possam ser introduzidas correções de políticas antes que surjam dificuldades de pagamento;
- Nos casos em que tais dificuldades surgiram, ou estão prestes a surgir, examinem o impacto de caminhos políticos alternativos estabilizadores da dívida. (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/>)

É assim que o documento do FMI compreende a sustentabilidade:

“Em termos gerais, a dívida pública pode ser considerada sustentável quando o saldo primário necessário para, pelo menos, estabilizar a dívida tanto no cenário de referência como no cenário de choque realista for económico e politicamente viável, de modo que o nível da dívida seja consistente com um risco de rolagem aceitavelmente baixo, e com a preservação do crescimento potencial em um nível satisfatório.” (FMI, 2013, p.4, tradução livre)

⁹⁷ *Debt Sustainability Analysis (DSA)*. Tradução livre: Análise de Sustentabilidade da Dívida (DAS).

O FMI inicialmente considera ser preciso analisar três aspectos importantes: a distinção entre setor público e administração pública; a utilização do conceito de dívida pública bruta ou líquida na análise; e, por último, a pressão de certas despesas no futuro, como são os casos do sistema de saúde e das pensões (Alves, 2019).

O aspecto da distinção do setor público decorre da dificuldade de analisar os dados informados por cada nível adequadamente, e, ainda, pela constante ausência de entes financeiros estatais e empresas públicas ficarem de fora dos orçamentos. O FMI recomenda a utilização do conceito de dívida bruta, sem desconsiderar a dívida líquida para análises complementares, como exemplo considerar o saldo de ativos financeiros. Sobre a pressão das despesas futuras, a recomendação é mensurar seu impacto percebendo os seus efeitos (Alves, 2019).

A metodologia faz distinção entre os países de baixo e alto risco:

A metodologia utilizada difere consoante a classificação dos países em dois grupos: países de baixo risco e países de alto risco de insustentabilidade das finanças públicas (os quais são referidos como países de “alto escrutínio”). Para que um país seja considerado de alto escrutínio é necessário responder afirmativamente a pelo menos uma das seguintes três questões: 1. A dívida pública, atual ou projetada, excede 50% (economias emergentes) ou 60% do PIB (economias avançadas)?; 2. As necessidades brutas de financiamento público excedem 10% (economias emergentes) ou 15% do PIB (economias avançadas)?; 3. O país procura ou beneficia de acesso excecional aos recursos do Fundo Monetário Internacional? (Alves, 2019, p.6).

Considerando essa distinção, a metodologia DSA é aplicada da seguinte forma:

Quadro 8 - Critérios de distinção entre países de baixo e de alto risco de insustentabilidade da dívida pública.

Países de baixo risco	Países de alto escrutínio
<p>1. <i>Basic DAS</i></p> <p>a. Cenário Base</p> <p>b. Cenários Alternativos</p> <p>Quando relevante deve ainda conter análise a passivos contingentes e a cenários personalizados.</p>	<p>1. <i>Basic DAS</i></p> <p>a. Cenário Base</p> <p>b. Cenários Alternativos</p> <p>2. Identificação e análise de riscos:</p> <p>a. Realismo do cenário base</p> <p>b. Vulnerabilidade do perfil da dívida</p> <p>c. Sensibilidade a riscos macro orçamentais</p> <p>d. Passivos contingentes</p> <p>3. Relatório de Risco:</p> <p>a. <i>Heat map</i></p> <p>b. <i>Fan charts</i></p> <p>c. Descrição textual</p>

Fonte: Baseado na tabela presente em FMI (2013, p.6) – (Alves, 2019)

A primeira análise da metodologia é a *Basic DSA* (Análise de Sustentabilidade da Dívida Básica), baseada em construção de cenário base⁹⁸ e alternativos, sendo a referência de análise dos Países de Baixo Risco (Alves,2019):

O **Basic DSA** assenta a sua análise na construção de um cenário base e de cenários alternativos. O primeiro deve ter em conta projeções macroeconómicas realistas para as mais diversas variáveis: crescimento real do PIB, inflação (deflator do PIB), stock de dívida pública, entre outras. Os países que têm utilizado os recursos do FMI devem construir o cenário base em torno dos objetivos do plano de ajustamento delineado pela Instituição. Relativamente aos cenários alternativos existem dois standards: o cenário histórico e o cenário de saldos primários constantes. O primeiro utiliza a média histórica do crescimento real do PIB, taxas de juro reais e saldo primário, sendo que as restantes variáveis assumem os valores do cenário base. No segundo caso, o saldo primário assume um valor constante, isto é, o saldo assume o primeiro valor da projeção (ano corrente) para os anos seguintes. As restantes variáveis assumem os valores do cenário base. O FMI incentiva ainda a utilização de outros cenários alternativos (Alves, 2019, p. 6-7, grifo nosso).

Como visto na figura 8, para os Países de Alto Risco, além do *Basic DSA*, é preciso uma *identificação e análise de riscos* contendo os seguintes elementos: realismo do cenário base, vulnerabilidade do perfil da dívida, sensibilidade a riscos macro orçamentais, e análise de passivos contingentes. A veracidade das projeções das variáveis do cenário base é requisito essencial da análise de sustentabilidade da dívida (Alves, 2019).

Finalizando a análise de sustentabilidade da dívida com um relatório de risco:

Por último, para **países de alto escrutínio** é também requerida a elaboração de um **Relatório de Risco**. O relatório deve incluir uma descrição dos riscos para a sustentabilidade da dívida, bem como um *heat map* e dois *fan charts*. O *heat map* tem como objetivo reportar os riscos de uma forma padronizada e transparente. O risco de uma determinada componente (por exemplo, a percentagem de dívida pública denominada em moeda estrangeira) pode ser classificado como alto (colorido a vermelho), moderado (amarelo) ou baixo (verde). Por sua vez, os *fan charts* procuram dar uma ideia probabilística da evolução prevista para o stock de dívida pública no médio prazo (em percentagem do PIB). É apresentada a evolução esperada para o cenário base, bem como outras evoluções que possam ser causadas por choques em variáveis macroeconómicas relevantes (crescimento real do PIB, taxa de juro real efetiva da dívida pública, taxa de câmbio e saldo orçamental primário) (Alves, 2019, p. 8, grifo nosso).

⁹⁸ O FMI deixa um alerta relativamente às projeções dos rácios da dívida para o cenário base. Se as projeções indicarem valores muito mais baixos que os valores provenientes dos dois cenários “standard”, poderá ser um sinal de que as premissas utilizadas para a construção do cenário base são desadequadas (excessivamente otimistas). Por exemplo, se um país evidenciar, historicamente, uma tendência para apresentar défices primários, um cenário base que esteja assente em vários superávits consecutivos pode ser visto como algo irrealista. Por outro lado, o FMI acrescenta que em certos casos o otimismo das projeções pode ser justificado por quebras estruturais favoráveis, que não se refletem em médias históricas (Alves, 2019, p.6).

Alves (2019) conclui afirmando que a sustentabilidade da dívida possui uma relação inversa com o crescimento econômico, além de ser afetada pela inflação se considerados os devidos ajustes de receitas e despesas conforme a taxa de inflação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa do tema do endividamento público com uma abordagem voltada para a fiscalização, em primeiro momento, é tormentosa, senão desoladora, tendo como uma das principais barreiras a ausência de estudos técnicos que abordem o controle dessa fonte de financiamento tão relevante e complexa, e, quando existente, estão restritos a artigos que avaliam o acompanhamento das metas e limites estabelecidos pela legislação, com uma perspectiva estritamente quantitativa, sem interesse pelas operações em si.

Como visto, os tribunais de contas são constitucionalmente as principais instituições com a designação de fiscalizar e acompanhar as dívidas públicas, assim como é também o ente de fiscalização por excelência da execução financeira da administração pública. Dentre suas atribuições exclusivas, em relação à aplicação dos recursos públicos, destaca-se a competência de auditorias de natureza operacionais ou de desempenho, como é denominada pelos organismos internacionais de controle.

As auditorias de desempenho ganham relevância quando incorporadas pelas Cortes de Contas Nacionais as orientações e padrões de auditoria da INTOSAI, sendo essas assimiladas mediante consultas públicas e integradas às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). A importância da adoção dos padrões internacionais é promover a credibilidade das auditorias públicas com trabalhos de alta qualidade e retorno à sociedade.

No enfoque atual de fiscalização do endividamento público, o que importa é a obediência à capacidade de pagamento do Estado, ou seja, o controle de sua saúde financeira por meio da gestão fiscal. Como visto no estudo, esse processo de avaliação da gestão fiscal está sendo modificado para estabelecer um regime fiscal sustentável que visa garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar condições de crescimento socioeconômico.

Em outros termos, a gestão fiscal proposta terá um enfoque desenvolvimentista com o controle da qualidade da gestão do endividamento público. Nesse ponto, entendemos que para haver essa qualidade, será obrigatório a atenção também sobre a avaliação contínua da utilização desses recursos, como demonstrado na pesquisa.

O adequado uso da dívida pública pode ainda viabilizar a distribuição dos custos dos serviços e dos investimentos públicos ao longo do tempo, de modo que todas as gerações beneficiadas contribuam com sua amortização sem sacrificar as receitas ordinárias.

Afinal, sem operações de crédito, como se espera ter recursos para investir na infraestrutura brasileira, sabendo que ela é formada pelo conjunto de serviços fundamentais de

uma região, tais como saneamento, transporte, energia e telecomunicação. Sua ausência afasta os demais investimentos, prejudica as empresas nacionais e a geração de empregos⁹⁹.

Atualmente, não há uma linha de estudo que se preocupe em apresentar uma metodologia que avalie a mensuração da qualidade desse endividamento, nem como operação de crédito (*per si*), nem como instrumento para avaliar a qualidade de sua aplicação, enquanto importante fonte de crédito para antecipação de grandes investimentos em políticas públicas.

A consequência natural, ao compreender essa diretriz, é que amplia a importância de se desenvolver e criar mecanismos de controles sobre a gestão pública dos recursos de terceiros, a fim de otimizar sua aplicação e gerar retorno a toda a coletividade, dentro de um processo sustentável, devido à escassez natural dos recursos.

Esse estudo optou por propor um referencial de fiscalização, com a pretensão de fomentar a ideia de micro avaliações de políticas públicas, nesse caso, das financiadas com o endividamento. O primeiro passo é no sentido de instigar o melhor uso da fiscalização na utilização dos recursos oriundos de empréstimos na execução das políticas públicas, no caso específico desse trabalho, as financiadas com operações de crédito externo. Porém, entendemos que o rigor na apuração da aplicação dos recursos deve ser com todas as fontes de financiamento, afinal, não possuímos a correta mensuração do que perdemos com os prejuízos das más execuções de projetos ou programas (e mesmo das boas), até mesmo pelos vultosos volumes de operações envolvidas.

O processo de construção do conhecimento para a fiscalização de políticas públicas, tanto teórico quanto operacional, é um trabalho complexo, extenso e contínuo, que necessita ser realizado por cada tribunal de contas brasileiro, a fim de se adequar as suas características regionais diversas.

Isso ocorre muito pelas dificuldades de se converter na prática profissional o que advém da teoria do direito e de normas legais. Reforça a crescente e imperiosa necessidade de investir no estreitamento da relação do profissional com a academia, buscando ultrapassar a barreira existente entre a teoria e a prática.

O Sistema de Controle Externo está em débito com a sociedade, pois somente agora, 35 anos após a publicação da Constituição Federal de 1988, conhecida por sua vocação a realização dos direitos humanos e sociais, que as instituições de fiscalização estão iniciando as avaliações de políticas públicas. Isso decorreu em muito pela ausência de estudos e pesquisas que abrangessem a fiscalização da execução da política pública em todas as suas fases.

⁹⁹ O que é infraestrutura? Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/infraestrutura/>. Acesso em: 30/01/2024.

Nesse mesmo sentido, nas palavras do Ministro do TCU Antonio Anastasia no prefácio do livro “Os Tribunais de Contas e as políticas públicas”, da Coleção Fórum IRB:

A confecção e a execução de políticas públicas envolvem uma série de processos (identificação, formulação, previsão de recursos, implementação, análise) e a atividade de avaliação ocorre em todas elas com suas peculiaridades.

No próprio Tribunal de Contas da União, a consolidação dos parâmetros da avaliação de políticas públicas é relativamente recente, **pois podemos considerar a publicação em 2020 do Referencial de Controle de Políticas Públicas como o principal marco**. Este informativo visa a estabelecer parâmetros objetivos para classificar achados de auditoria e estabelecer um núcleo comum de quesitos para avaliações. O documento destaca fatores cruciais para o sucesso das intervenções públicas, como diagnóstico adequado do problema, processo transparente de formação de agenda, desenho de políticas baseado em evidências, alocação transparente de recursos, governança eficaz, implementação eficiente e avaliação contínua. Este referencial foi desenvolvido a partir de fontes internacionais e nacionais, selecionando boas práticas, critérios de auditoria e itens de verificação padronizados. (LIMA, 2023, p.16, grifo nosso)

Em relação ao problema de pesquisa, almejamos ter elaborado uma resposta à questão da forma, pelo menos da teoria sugerida e da prática ou técnica de como iniciar o desenvolvimento do planejamento dos trabalhos de auditoria, sempre alertando que de forma alguma as sugestões do referencial pretendem esgotar as opções dos auditores, ao contrário, servem para estimular seu aperfeiçoamento.

Entendemos, nesse momento, que a resposta ao problema de pesquisa está representada nos produtos elaborados (apêndices), contendo um referencial com a teoria que envolve diretamente a fiscalização das operações de crédito, com foco nas externas, assim como seu liame com a avaliação de política pública. Há também o estudo destacado da sustentabilidade da dívida, com seu vínculo direto com as inovações que estão entrando em vigor com a nova gestão fiscal, que obrigatoriamente contém a questão do endividamento público e da justiça intergeracional.

Por fim, entendemos todas as limitações que ainda nos é imposta no país, mas desejamos, com essa dissertação e seus produtos, contribuir minimamente para a compreensão de um campo que afeta a toda a sociedade, que é a busca da melhor utilização dos recursos públicos. Ao nosso ver, se corrigida essa distorção, nos Estados e na União, com a utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos, iremos nos tornar uma nação desenvolvida e próspera.

REFERÊNCIAS

ALVES, João Miguel Martins. **A Sustentabilidade da Dívida Pública: O caso de Portugal**. Dissertação de Mestrado em Economia, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2019. Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Avelino Bação. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/89746>. Acesso em: 26/11/2023.

ARAÚJO JUNIOR, M. E.; MARTINS, L. G. C. **Indivíduo, sociedade e direitos humanos: a sustentabilidade integrada à ideia de bem viver e sua relação com os negócios jurídicos no mundo globalizado**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.17, n.37, p.169-190, jan.-abr. 2020. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1566>. Acesso em: 05/02/2021.

ASSONI FILHO, S. **Empréstimos públicos e a sua natureza jurídica**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 99, p. 795-825, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67645>. Acesso em: 08/05/2023.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13.^a ed. rev. e atualizada, por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 515 p.

BAPTISTA, G.C. **Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e interseções teóricas**. Psicologia USP, São Paulo, 2012, 23(1), p.45-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pusp/v23n1/v23n1a03.pdf> . Acesso em: 12/10/2023.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 12/12/2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657 de 04/09/1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 03/11/2021.

BRASIL. Emenda Constitucional. **Emenda Constitucional nº 109 de 15/03/2021**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm>. Acesso em: 11/12/2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12/12/2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 200 de 30 de agosto de 2023. **Regime Fiscal Sustentável**. Novo Arcabouço Fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 04/09/2023.

BRASIL. Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 18/02/2024.

BRASIL. Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000. **Altera a Lei nº 1.079/1950**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm. Acesso em: 18/02/2024.

BRASIL. Lei nº 14.600 de 19 junho de 2023. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14600-19-junho-2023-794339-norma-pl.html>. Acesso em: 18/02/2024.

BRASIL. Resolução do Senado Federal - 40 de 20/12/2001. **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**. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatuizada-pl.html#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%2040%2C%20de%202001%20Disp%C3%B5e%20sobre%20os,IX%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.%20O%20SENADO%20FEDERAL%20RESOLVE%3A.>>. Acesso em: 11/08/2023.

BRASIL. Resolução do Senado Federal - 43 de 21/12/2007. **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**. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3602839&ts=1593992089089&disposition=inline>. >. Acesso em: 11/08/2023.

BRASIL. Resolução do Senado Federal - 48 de 21/12/2007. **Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União**. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/publicacao/16433642>.>. Acesso em: 06/11/2021.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 5 n.47, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=5954>>. Acesso em: 1 set. 2020.

BORGES, Ana Claudia; MACÊDO, Maurício. **Nota Informativa Lei Complementar nº 200/2023 - Novo Arcabouço Fiscal**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. SENADO FEDERAL. Brasília: SF, 2023. 26p. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plp-93-de-2023_sto-2023-01658-nota-informativa-sobre-a-lc-200-2023_atualizacao-da-ni-do-plp-93-23_novo-arcabouco-fiscal.pdf/view. Acesso em: 12/11/2023.

BORGES, Bráulio de Lima. **Sustentabilidade e limites de endividamento público: o caso brasileiro**. Brasília: ESAF, 2006.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Organizadores). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência** - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 344 p. E-book.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em *Colunistas Direito do Estado*, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallaribucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-umavisao-juridico-institucional>>.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua** [livro eletrônico] / José Mauricio Conti. -- 3. ed. -- São Paulo: Blucher, 2019. E-book.

CONTI, José Mauricio; CASSETTARI JUNIOR, Ailton. **Dívida pública**. [S.l.: s.n.], 2018. 664 p. E-book.

CONTI, José Maurício. Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 130, p. 130-132, 2014.

CORREIA, Fernando Motta; MEURER, Roberto. **Política fiscal, sustentabilidade da dívida pública e liquidez dos títulos: uma análise para o Brasil**. *Estud. Econ.* [online]. 2008, vol.38, n.3, pp.639-667. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000300008>

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 416 p.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros** / Liliana Ramalho Froio – Recife, O autor, 2015. Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021>. Acesso em: 19/01/2024.

FMI, Fundo Monetário Internacional. (2013). *Staff guidance note for Public Debt Sustainability analyses in market – access countries*. Disponível em: [https://www.imf.org/en/Publications/Search#q=Staff%20guidance%20note%20for%20Public%20Debt%20Sustainability%20analyses%20in%20market%20%E2%80%93%20access%20countries&sort=relevancy&f:series=\[POPPRS\]&DateTo=12%2F31%2F2013&DateFrom=1%2F1%2F2013](https://www.imf.org/en/Publications/Search#q=Staff%20guidance%20note%20for%20Public%20Debt%20Sustainability%20analyses%20in%20market%20%E2%80%93%20access%20countries&sort=relevancy&f:series=[POPPRS]&DateTo=12%2F31%2F2013&DateFrom=1%2F1%2F2013). Acesso em: 19/01/2021.

GAMEIRO, Antonio Ribeiro (org.). **O Controle Financeiro Externo do Estado**. Edições Almedina, S.A. Coimbra, Portugal. 2021. 307 p.

GARCIA, Flavio Amaral. **Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. 640 p.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.) *et al.* **Estudo Técnico nº 03/2023- Regras e Mecanismos de Controle Fiscal: Análise Comparativa das normas fiscais vigentes no país**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/Estudosobre regrasfiscaisnaUniao24mar2023.pdf>. Acesso em: 14/09/2023.

INTOSAI. *GUID-5202- Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions. Approved in 2019*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>. Acesso em: 06/10/2023.

INTOSAI. *GUID-5250-Guidance on the Audit of Public Debt. Professional Pronouncements. Approved in 2020*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-the-audit-of-public-debt/>. Acesso em: 06/10/2023.

IRB, Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte, 2015. 90p. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel1.pdf>. Acesso em: 19/01/2024.

IRB, Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas. GUID 9020-Evaluation of Public Policies** da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Curitiba, 2021. 32p. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 19/01/2024.

ISHIKAWA, Lauro. Direito ao desenvolvimento. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/513/edicao-1/direito-ao-desenvolvimento>. Acesso em: 19/01/2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf> . Acesso em: 18/02/2024

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 6. ed. rev. São Paulo: Método. 2015. 498 p. ISBN: 978-85-309-6319-4.

LIMA, Rodrigo Medeiros de. **Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Blucher, 2021. 310 p.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto; MOUTINHO, Donato Volkens. **Controle da gestão da dívida pública federal**. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (RVMD), Brasília, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017, p. 45-82.

LOUREIRO, Roberto Debacco. A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 525-536.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID). **Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento**. Brasília: MP, 2013. 41 p. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/arquivos/cofiex/manual-de-financiamento-externos.pdf/view>. Acesso em: 29/05/2023.

OLIVEIRA, João R. A. et all. **Regime Jurídico das Operações de Crédito Externo de interesse da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário. v.4 n.1, Jan/Jun (2009). Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4503>. Acesso em: 19/01/2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 9ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 1107 p.

PACELLI, Giovanni. **AFO – Administração Financeira e Orçamentária**. 6ª.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 1.440 p.

PARÁ. Constituição do Estado do Pará (1989). **Constituição do Estado do Pará, de 5 de outubro de 1989**. Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/894_constituicao_do_para_-_atualizada_ate_marco_de_2021.pdf. Acesso em: 11/08/2023.

PARÁ. Lei Estadual nº 6.625, de 13 de janeiro de 20004. **Dispõe sobre a reestruturação organizacional da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda – SEFA**. Disponível em: http://antigo.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2004_06625.pdf. Acesso em: 19/08/2023.

PARÁ. Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023. **Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo**. Disponível em: <https://www.cge.pa.gov.br/sites/default/files/2023-08/LEI%20N%C2%BA%2010.021%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%202023.pdf>. Acesso em: 08/09/2023.

PARÁ. Decreto Estadual nº 1.665, de 18 de junho de 2021. **Dispõe sobre o procedimento de contratação de operações de crédito para financiamento de projetos de investimento pelo Estado do Pará**. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Decreto_No_1665_de_18_junho_2021.pdf. Acesso em: 16/08/2023.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: Dívida Pública e Déficit Democrático**. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Coordenação editorial: Relógio D'Água Editores. Lisboa, Portugal. 2012. 127 p.

PESSOA, Mônica M. y A. C. S.; SANTOS, Francisco E. L. A. **Limites ao Endividamento e Sustentabilidade Fiscal: O Caso dos Governos Estaduais**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177448/1/td_2232.pdf. Acesso em: 19/01/2024.

PINHEIRO, Maurício M. S. Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen. In: **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Luís C. G. Magalhães; Maurício M. S. Pinheiro (Org.). UFRJ. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 358 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10062/1/Instituicoes%20e%20desenvolvimento%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 19/01/2024.

PINHEIRO, Maurício M. S. **As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento: Uma Análise Conceitual da Abordagem das Capacidades Humanas de Amartya Sen**.

Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 19/01/2024.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. – 8. ed.– Barueri [SP]: Atlas, 2022.

RODRIGUES, André Alfar. **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia**. Ed. AAFDL. Lisboa, Portugal. 2022. 127 p.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional**. Boletim de Ciências Econômicas. Vol. 57, Nº 3, ano 2014a. Disponível em: https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/equil%C3%ADbrio_or%C3%A7ament%C3%A1rio_sustentabilidade_financeira_e_justi%C3%A7a_intergeracional. Acesso em: 21/11/2021.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 34–47, 2014b. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SCAFF, Luma C. de M.; BRAGA, Vera M. G. In: OLIVEIRA, Assis da Costa. **Direito e Desenvolvimento na Amazônia** / Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith... [et al.]; Organizadores: Assis da Costa Oliveira; Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith e Eliana Maria de Souza Franco Teixeira. 1ª ed. – Florianópolis: Habitus, 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2000.

SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (Org). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 502 p. ISBN 978-85-87841-34-6. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/divida-publica-experiencia-brasileira/2009/30>.

SILVA, Carlos Richelle Soares da. **Os Tribunais de Contas dos Entes Subnacionais e o Controle Externo do Endividamento Público**. In: José Maurício Conti. (Org.). **Dívida Pública**. 1ªed.: Editora Blucher, 2019, v., p. 641-663. E-book.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP)**. Ed. 2023.08.04. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/mip>. Acesso em: 13/09/2023.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Texto para Discussão – Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. 05/11/2018. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Texto-20da-20discuss-C3-A3o-20versao-203-20corrigido.pdf>. Acesso em: 23/01/2024.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Auditoria governamental**. Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 355 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. – Brasília: Secretária-geral de Controle Externo (Segecex), 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf . Acesso em: 03/09/2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020b. 150 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. 91 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas**. – Brasília: TCU, 2021b.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015 (1ª Edição). 232 p. E-book Kindle.

**APÊNDICE A – REFERENCIAL DE FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES
DE CRÉDITO EXTERNO**



Referencial de Fiscalização de Operações de Crédito Externo

Belém, Pará

2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**CONSELHEIROS**

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes (Presidente)

Fernando de Castro Ribeiro (Vice-Presidente)

Luís da Cunha Teixeira (Corregedor)

Maria de Lourdes Lima de Oliveira

Cipriano Sabino de Oliveira Júnior

Odilon Inácio Teixeira

Daniela Barbalho

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Daniel Mello

Edivaldo Fernandes de Souza

Julival Silva Rocha

Milene Dias Cunha

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE/PA

Stephenson Oliveira Victor (Procurador-Geral)

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Ana Paula Cruz Maciel (Secretária)

Fernanda Pinheiro Pantoja (Subsecretária)

Travessa Quintino Bocaiúva, 1585 - Nazaré – Belém - PA CEP: 66035-903

Fone: (91) 3210-0555 – fone: 3210-0692

www.tce.pa.gov.br

Este documento é um produto resultante da dissertação de mestrado profissional ofertado por meio do Convênio de Cooperação Técnico-Científica e Pedagógica firmado entre a Universidade Federal do Pará (UFPA) e o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA).

Título: O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM INVESTIMENTOS: proposta de um referencial para a fiscalização de operações de crédito externo e de análise da sustentabilidade da dívida

Autor: Rondson Manoel Pinheiro de Sousa – Auditor de Controle Externo

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha

Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/ICJ/UFPA)

Linha de Pesquisa: Regulação e Negócios Públicos-Privados e Políticas Públicas

Sumário

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Contexto do Referencial	5
1.2 Objetivo do Referencial.....	6
1.3 Relações com as GUIDs 5250 e 9020 da INTOSAI	6
1.4 Metodologia adotada para elaboração do referencial	7
1.5 Forma de Utilização.....	7
2 REFERENCIAL CONCEITUAL	9
2.1 Aspectos Conceituais sobre Operações de Crédito Externa.....	9
2.1.1 O endividamento e os investimentos públicos: relevância intergeracional	9
2.1.2 Créditos Públicos Externos e o desenvolvimento socioeconômico	14
2.1.3 Operações de Crédito: normas, gestão e controle interno atuais.....	20
2.1.3.1 Normas reguladoras do crédito público federais	21
2.1.3.2 Gestão da dívida pública federal	28
2.1.3.3 Controle Interno da gestão da dívida pública federal	30
2.1.4 Sobre as Operações de Crédito Externo contratadas pelo Estado do Pará.....	31
2.1.4.1 Normas, Gestão e Controle Interno das Operações de Crédito no Estado	32
2.2 Aspectos Conceituais sobre Avaliação de Políticas Públicas.....	36
2.2.1 Principais referenciais para a Avaliação de Política Pública financiadas	36
2.2.1.1 Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas - NBASP 9020.....	36
2.2.1.2 Referencial de controle de políticas públicas do TCU	48
3 ENQUADRAMENTO E REQUISITOS	56
3.1 Enquadramento Jurídico e Competências dos Tribunais de Contas.....	56
3.1.1 Delimitação do controle externo diante da avaliação da política pública	59
3.1.2 Padrões Internacionais de auditoria da INTOSAI	61
4 FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES CRÉDITO EXTERNO.....	66
4.1 Fiscalização do Endividamento Público e operações de crédito no Brasil.....	66
4.1.1 Sobre o Controle Externo da Dívida Pública no Brasil	67
4.1.2 Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250).....	70
4.2 Fiscalização de Operações de Crédito Externo	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS	83
Apêndice - Matriz de Planejamento	
Apêndice - Matriz de Planejamento 2	

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto do Referencial

A busca de recursos pelo Estado para o financiamento de suas políticas públicas, próprios ou oriundos de empréstimos, é um dos principais objetivos dos Governos pelo mundo. Quando utilizada a modalidade de empréstimos, sendo estes recursos de terceiros onerosos, torna-se essencial otimizar e maximizar o retorno desse endividamento no tempo, com a expectativa de sua execução seguir padrões de qualidade desejáveis.

Diante disso, as fiscalizações de operações de crédito contratadas pelo Estado com a finalidade de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional precisam ser especializadas na análise dos aspectos qualitativos dessa execução e do controle da sustentabilidade financeira da dívida. Atualmente os tribunais de contas brasileiros estão iniciando trabalhos e investimentos em capacitações dos seus auditores para realizarem fiscalizações específicas na área de políticas públicas, como instrumento colaborativo de fomento ao desenvolvimento, isto muito em decorrência da ampliação do escopo de auditoria ocorrida após a repercussão da Agenda 2030 da ONU, e a adoção pelo país.

A avaliação da gestão dos financiamentos, gerador de dívida pública, é um importante e necessário ponto de controle administrativo da administração pública, que ainda carece de instrumentos específicos de avaliação da economicidade, eficácia, eficiência e sustentabilidade das dívidas geradas, entre outros aspectos de avaliação importantes dessas transações financeiras. E, aqui há outro problema, pois existem uma miríade de trabalhos, com outras equivalentes propostas de indicadores que precisam serem sistematizados e adaptados à realidade a ser fiscalizada.

Cabe ressaltar que a Sustentabilidade da Dívida mencionada, fora recentemente inserida no ordenamento jurídico com a publicação da EC nº 109/2021, inserindo o inciso VIII no art. 163 da CF/1988, que estabeleceu que lei complementar irá definir o formato de sua apuração. Em obediência ao comando constitucional foi publicada a Lei Complementar nº 200, em 30/08/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº126/2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Sustentabilidade da dívida ainda é um conceito a ser incorporado pelo sistema de controle externo, muito devido às pesquisas sobre esta temática no país, apesar de terem ocorrido na década de 1990, os pesquisadores e o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada não chegaram à concretização dos resultados e definição de indicadores, gerando uma lacuna no conhecimento do tema. Especificamente sobre esse assunto foi desenvolvido uma nota técnica informativa a parte, devido as peculiaridades e inovações a serem adotadas a partir desse exercício fiscal de 2024.

1.2 Objetivo do Referencial

O objetivo específico desse Referencial de Fiscalização de Operações de Crédito Externos é apresentar a Secretaria de Controle Externo do TCE-PA os diversos recursos e procedimentos que poderão ser utilizados, pelos auditores de controle externo, para desenvolver a fiscalização da qualidade do endividamento (como efetividade do gasto, retorno do investimento, entre outros), sistematizando o conteúdo teórico dos principais conceitos, natureza, componentes, métodos e indicadores capazes de orientar o desenvolvimento de metodologias específicas de fiscalização dos financiamentos¹.

1.3 Relações com as GUIDs 5250 e 9020 da INTOSAI

O Guia de Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250)² é um pronunciamento profissional da INTOSAI, que tem por objetivo orienta as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na auditoria da dívida pública, aplicando os princípios fundamentais de auditoria da ISSAI 100³ em todas as fases das Auditoria Financeira, de Desempenho (Operacional) e de Conformidade, a fim de produzir relatórios de auditoria de qualidade benéficos para a gestão da dívida pública e boa governança.

A outra GUID-9020 foi traduzida e incorporada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), instituição civil responsável pela emissão das Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP), a NBASP 9020 que trata da Avaliação de Políticas Públicas. O seu objetivo é auxiliar as

¹ Alertamos que esse trabalho não visa esgotar as opções de procedimentos, ao contrário, vem dar um impulso inicial a realização do planejamento dos trabalhos.

² Todas as informações foram baseadas em uma tradução livre das versões em inglês e espanhol feita pelo autor da GUID - 5250 - *Guidance on the Audit of Public Debt*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-the-audit-of-public-debt/>.

³ NBASP 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, que é a tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 100 - *Fundamental Principles of PublicSector Auditing*, que foi incorporada à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público no ano de 2017

Entidades de Fiscalização Superior (EFS) a fiscalizar de modo neutro e independente as inúmeras dimensões das políticas públicas a fim emitir parecer sobre sua utilidade (IRB, 2021).

1.4 Metodologia adotada para elaboração do referencial

Esse referencial é produto de uma dissertação de mestrado profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – PPGDDA do Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ da Universidade Federal do Pará – UFPA. É resultado de um convênio de formação continuada e avançada assinado entre o TCEPA e a UFPA com o objetivo de desenvolver estudos (pesquisas) científicos e técnicos multidisciplinares que possam contribuir com o desenvolvimento regional com responsabilidade social.

A dissertação foi desenvolvida a partir da seleção de fontes, revisão da literatura e análise de conteúdos teóricos que construíssem uma base conceitual dos marcadores chaves para o referencial, como controle externo, financiamento público, dívidas públicas, operações de crédito, investimento e políticas públicas.

Tendo o universo teórico da investigação definido, foi desenvolvida a análise e interpretação dos dados por meio da categorização dos aspectos qualitativos da fiscalização do endividamento, com a possível definição de parâmetros objetivos para classificar as evidências de auditoria nos processos de fiscalização das operações de crédito, bem como o estabelecimento de um núcleo comum de questões de auditoria a serem propostas nas fiscalizações e para a elaboração de uma Matriz de Planejamento.

1.5 Forma de Utilização

O referencial deve ser utilizado como suporte a auditoria de operação de crédito externo que tive no escopo sua execução, resultado e impacto na política pública respectiva, visto que consolida um grupo específico de conhecimentos, critérios de auditoria, questões e itens de verificação que podem ser abordados no trabalho.

Este referencial se coaduna com os demais documentos técnicos⁴, visto que se harmoniza e alinha as práticas propostas, trazendo princípios e padrões específicos aplicáveis aos grandes projetos financiados por operações de crédito externo.

⁴ Os documentos técnicos referenciados de dívidas e políticas públicas possuem diversas sugestões de questões de auditoria que poderão ser adaptadas a auditoria de operações de crédito conforme sua dimensão de abrangência.

Ressalta-se que sua utilização não dispensa as equipes de adotarem as práticas de auditoria baseada em risco para selecionarem objetos de controle; delimitarem o escopo dos trabalhos; e priorizarem itens de maior materialidade, relevância e risco (TCU, 2020b).

Sua principal aplicação será na elaboração das questões de auditoria na fase de planejamento, onde se espera a aplicação sumarizada da técnica específica de avaliação de políticas públicas aos componentes ou subcomponentes do projeto financiado pelo contrato de empréstimo, sempre buscando a relação e impacto com a política pública principal.

2 REFERENCIAL CONCEITUAL

2.1 Aspectos Conceituais sobre Operações de Crédito Externa

Esta seção apresenta o conhecimento base necessário para a compreensão dos aspectos qualitativos que envolvem as operações de crédito e sua relação estreita com as políticas públicas que envolvem os grandes investimentos em infraestrutura e tecnologia tão imprescindíveis ao desenvolvimento socioeconômico.

2.1.1 O endividamento e os investimentos públicos: relevância intergeracional

O Estado é o responsável direto pela gestão de todas as necessidades da sociedade e manutenção do bem comum, em obediência estrita ao estabelecido na Constituição da República Federal do Brasil de 1988, em âmbito nacional, e regionalmente pelas respectivas Constituições Estaduais. No desempenho da função de gestão administrativa, exerce o Estado a mais importante de suas atribuições, sob pena de não subsistir, que é a atividade financeira de obtenção de receitas a fim de poder realizar as despesas públicas.

Para Piscitelli (2022, p. 16): “Esse obter e gastar é a atividade financeira do Estado; trata-se do conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas”.

E ainda, Scaff (2014a, p. 3180), sobre a atividade financeira do Estado afirma: “Todo o aparato de normas complexas que regula a atividade financeira do Estado visa estabelecer um modo de convivência social que regule como os recursos privados são transformados em recursos públicos, e como são usados em proveito da sociedade.”

Por isso, na atividade financeira do Estado a busca de receitas é diversa e constante, tendo nos tributos (impostos, taxas e contribuições) a sua principal fonte de recursos, entre outras formas. Uma dessas fontes, que apesar de ser bastante antiga, sempre é objeto de debate, é a obtenção de recursos financeiros de terceiros, tanto internos ou externos, dependendo se é do mesmo país ou não, por meio de empréstimos ou financiamentos que, quando contratados, se tornam as conhecidas, porém nem tão claras e compreendidas, Dívidas Públicas.

Essa capacidade de obter recursos de outras pessoas jurídicas, físicas e até mesmo de outros Estados é denominada de Crédito Público. Para Regis Fernandes de Oliveira: “Crédito público é a possibilidade que o Estado tem de receber capital de Terceiros mediante a promessa de reembolso” (Oliveira, 2022, p. 942). Crédito possui o mesmo sentido, tanto o público quanto o privado, de uma relação baseada nos elementos confiança, capital e tempo, uma vez que se

utiliza um recurso presente com a promessa de um retorno futuro com juros aos prestamistas (Assoni Filho, 2004).

Sobre isso, afirma José Mauricio Conti que existem muitas questões e temas na área do Direito Financeiro relegados, sendo o campo da dívida pública umas das principais (Conti, 2018, p.6). E ainda, a respeito da utilização do crédito público afirma que:

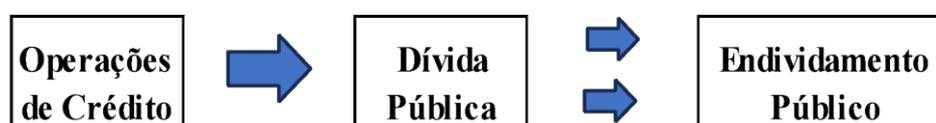
O **endividamento do setor público** é um problema que afeta gravemente os Estados há décadas, e não seria exagerado dizer, há séculos. Má gestão, falta de planejamento e irresponsabilidade fiscal produzem crises que levam ao desequilíbrio fiscal, trazendo consequências irreparáveis para a sociedade e preocupação para as futuras gerações. Conhecer e saber gerir a dívida pública torna-se fundamental, porém, mesmo assim, não recebe a atenção devida dos estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento em que esse tema que está presente, especialmente a Economia, a Administração Pública, a Contabilidade Pública, a Ciência Política e o Direito. Em nenhuma delas se vê haver a devida atenção que o tema merece. No âmbito do Direito, a situação é ainda mais grave, pois, além da lacuna acadêmica, o próprio ordenamento jurídico mostra-se falho e frágil. (Conti, 2018, p.6, grifo nosso)

De outro modo, é preciso também entender que o endividamento público, quando bem gerido, pode e deve ser um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Nesta linha, afirma Silva:

Na República Federativa do Brasil, o **endividamento público** se sobressai como um instrumento constitucional e legal de política financeira, utilizado, entre outras funções governamentais, para garantir níveis equilibrados de investimentos e de serviços prestados pelo governo à sociedade, bem como mecanismo de condução da política monetária, consubstanciando-se, quando bem gerido, em um importante elemento para a manutenção da estabilidade social e econômica. Quando se estuda a sistemática da formação da **dívida pública** interna brasileira, é preciso compreender, de antemão, que a capacidade de se valer de um **crédito público** para realizar uma **operação de crédito** é conferida não só ao governo central (União), como também aos entes subnacionais (Estados e Municípios), dada a autonomia financeira que constitucionalmente lhes foi atribuída. (Silva, 2019, p. 642, grifo nosso)

Neste ponto, torna-se fundamental discorrer sobre os principais conceitos para o estudo, que são respectivamente o de *operações de crédito público*, *endividamento público* e *dívida pública*, visando o delineamento que irá guiar a pesquisa. Pois não é objetivo exaurir a conceituação doutrinária, mas sim explicitar as significações e distinções necessárias.

Figura 4 – Fluxo de formação do Endividamento Público



Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Sobre o conceito de operações de crédito público, como o momento da celebração efetiva da obrigação, com a formalização do contrato de mútuo e a assunção da dívida pelo mutuário que se concretizará a dívida pública. É o procedimento de formalização do empréstimo de recursos financeiros de uma entidade financeira pública ou privada para o Estado.

Conforme Rodrigo Medeiros de Lima:

Trata-se, conforme doutrina majoritária, de uma relação contratual – tal como a operação de crédito privada –, por meio da qual pessoa jurídica de direito público obtém dinheiro de terceiro, público ou privado, obrigando-se à restituição futura da quantia, geralmente acrescida de juros, estes remuneratórios da temporária disponibilidade dos recursos financeiros alheios. Sua natureza contratual decorre do fato de sua concretização depender da manifestação de vontade do prestamista, inexistindo imposição do Estado. (Lima, 2021, p. 56)

A natureza jurídica dos empréstimos públicos é tipicamente contratual (Oliveira, 2022, p. 931). Abordaremos as operações de crédito com mais detalhes em seção própria nesse capítulo, inclusive sobre as definições legais e regulamentares.

Sobre a definição de dívida pública, ciente que aqui será delimitada ao estudo, pois esse conceito possui uma ampla concepção doutrinária e poderá extrapolar o entendimento necessário aqui. Oliveira Salazar diz haver “estreita relação entre os empréstimos públicos e a dívida pública, visto que é daquelas que resulta esta” (Salazar apud Oliveira, 2022, p. 774).

A dívida pública é um tema controverso, incompreendido na maioria das vezes, porém de grande importância para a sociedade, pois quando bem administrado, permite a realização ampla do bem-estar coletivo ao garantir níveis equilibrados de investimento e serviços prestados pelo governo, promovendo maior equidade entre gerações (SILVA et al., 2009).

E ainda, define Rodrigo Medeiros de Lima a dívida pública como:

A dívida pública corresponde ao estoque das obrigações pecuniárias (ou conversíveis em pecúnia) assumidas pelo Estado em decorrência de operações de crédito, aqui genericamente denominadas obrigações debitórias, que ainda não tenham sido adimplidas. Constitui, portanto, um subconjunto do passivo patrimonial do Estado. Podem-se incluir no conceito as obrigações provenientes de garantias prestadas pelo Estado, não obstante não envolverem obrigação financeira certa, mas eventual. (LIMA, 2021, p. 58)

O conceito exposto reflete a ideia de um conjunto ou inventário das obrigações assumidas pelo Estado perante a terceiros por meio de contratos de empréstimos financeiros. A legislação brasileira por meio da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que estabeleceu

normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conhecida por Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), definiu nos incisos I e II do seu art. 29 um conceito legal de dívida pública consolidada ou fundada e de dívida pública mobiliária.

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - 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;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; (Brasil, 2000, grifo nosso)

Pela análise do dispositivo concluímos que as operações de crédito, objeto desse estudo é classificado como uma dívida pública consolidada ou fundada, que serão o foco de nossa pesquisa. Nesta linha, define Regis Fernandes de Oliveira que:

A dívida consolidada decorre de obrigações para a realização de obras e prestação de serviços, seja em decorrência de empréstimos com instituições financeiras, seja em razão de contratos precedido de licitação ou pagamento de pessoal (decorrente de lei). (Oliveira, 2022, p. 775)

Sobre a definição de endividamento público, Rodrigo Medeiros de Lima afirma que:

O endividamento público se refere ao processo genericamente considerado de captação de recursos financeiros de terceiros, por meio de operações de crédito público. Corresponde a uma das modalidades pelas quais o Estado obtém recursos financeiros para fazer frente às suas necessidades de dispêndio, a exemplo da tributação – a principal delas – e da exploração do patrimônio próprio do Estado. (Lima, 2021, p. 58)

Os Estados utilizam essa faculdade de obterem crédito extraordinários ao longo de suas histórias, desde tempos imemoriais e em diferentes sociedades, o endividamento público como fonte subsidiária de financiamento geralmente para pagar despesas inesperadas ou investimentos estruturais (Lima, 2021).

Regis Fernandes de Oliveira (2022, p. 943) declara que “... hoje o empréstimo público passa a ser de extrema utilidade quando bem manejado, quando solicitado nas ocasiões oportunas, para investimentos em obras de redundem em benefícios sociais”.

Aqui nos interessa o uso do endividamento para o financiamento de grandes investimentos a longo prazo com efeito intergeracional. O uso do termo efeito é proposital, pois

dependendo da gestão da dívida e de sua aplicação resultará em retorno positivo ou negativo às gerações futuras. Sobre essa capacidade do Estado, nas palavras de Aliomar Baleeiro:

A faculdade de contrair dívidas, como meio de realização dos fins do Estado, integra-se no caráter geral do processo econômico de repartição do custo do funcionamento do governo, e ao mesmo tempo, de redistribuição da renda nacional, um e outro peculiares a toda a atividade financeira.

Uma velha concepção, geralmente aceita, a ponto de torna-se popular, quer que os empréstimos públicos sejam a técnica pela qual as gerações futuras partilham de despesas da atualidade. (Baleeiro, 1981, p. 447)

Entendemos a relevância do bom uso da operação de crédito, quando bem gerido permite antecipar o bem-estar à sociedade, por meio de níveis equilibrados de investimento e serviços públicos ofertados pelo governo à sociedade, permitindo uma maior equidade entre as gerações. Pois, com a falta de recursos, é por meio do endividamento que se evita penalizar com carga tributária excessiva ou cortes de gastos as gerações atuais (Silva et al., 2009). Isso configura a realização do desenvolvimento por meio do uso consciente do crédito público.

Para Scaff (2014), as operações de crédito público carregam a característica intergeracional, pois é muito usual que os valores obtidos pelos Estados para fazer frente aos gastos da presente geração venham a ser pagos pelas gerações futuras. Neste ponto, faremos um aparte ao professor, complementando que os prazos de amortizações, geralmente, se iniciam após a execução financeira do contrato, na prática entre 5 e 8 anos, o que configura uma distribuição entre as gerações do ônus da amortização. Assim como, em muitos investimentos, o usufruto do resultado da política pública somente será consolidado na geração seguinte.

Porém, não podemos também ignorar que a preocupação quanto à liquidação futura da obrigação contraída pela dívida oriunda da operação de crédito é legítima, inclusive sendo uma das principais preocupações de quem contrata e de quem empresta capital. É exatamente sobre a preocupação com a capacidade de pagamento futuro e excesso de dívida pública que poderão causar a insustentabilidade financeira do Estado, que nasce a motivação para o estudo do melhor controle do endividamento e de sua utilização.

Dentre os aspectos obrigatórios de atenção, quando tratamos de endividamento público, é a observação pormenorizada da legislação nacional por ser o instrumento que autoriza, delimita e estabelece limites para a fiscalização dessas operações.

Dito isto, reiteramos a relevância da atribuição da fiscalização das operações de crédito pelos tribunais de contas como visto no capítulo anterior. Na seara financeira, especificamente, cabe constitucionalmente aos Tribunais de Contas a fiscalização orçamentária, operacional, contábil e financeira da administração pública, assim como outras atribuições decorrentes das

legislações infraconstitucionais, dentre elas a fiscalização das dívidas públicas, resta construir conhecimento para a expansão da utilidade e/ou retorno dessas ações para o melhor uso dos gastos públicos de forma contínua e sustentável.

2.1.2 Créditos Públicos Externos e o desenvolvimento socioeconômico

Dissertar sobre crédito público externo é discutir financiamento de políticas públicas, e nesse sentido é impositivo debater desenvolvimento econômico e social, sendo este um dos pilares disposto como objetivo fundamental na Constituição Federal de 1988, em seu inciso II do art. 3º: “garantir o desenvolvimento nacional”.

Neste trabalho denominamos de *Créditos Públicos Externos* os recursos oriundos de contratos de empréstimos ou financiamentos realizados com *Organismos Internacionais de Financiamento* utilizados para investimentos voltados à realização do desenvolvimento econômico e social.

Sendo as principais agências de financiamento que possuem contratos ativos ou, ainda, em análise ou aprovação com o Estado do Pará, são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional Para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Corporação Andina de Fomento (CAF), Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e *New Development Bank (NDB)*⁵.

É impossível desvincular a busca de recursos financeiros da realização do desenvolvimento, pois esse não subsiste sem o primeiro. A razão de existir do Estado está compulsoriamente ligada com o progresso do seu povo e a prosperidade do território, sendo o esforço pelo desenvolvimento um objetivo mútuo e compartilhado entre o governo e a sociedade.

Podemos deduzir então que o financiamento de políticas públicas por meio de operações de crédito é, em decorrência da escassez de recursos e da situação econômica da maioria dos países, inclusive o Brasil, sem dúvida, uma das melhores opções de realização de grandes investimentos no desenvolvimento nacional. Daí a inegável necessidade de se buscar gerir a sustentabilidade do endividamento visando uma melhor qualidade do crédito, assim como um maior controle do retorno de sua aplicação (eficiência), tendo em vista o seu custo.

⁵ Conforme consulta no Cadastro da Dívida Pública (CDP) do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM) do Tesouro Nacional. Disponível em: https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/manter_cdp/cdp_list.jsf. Acesso em: 30/05/2023.

Assim, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem dispor do que o legislador constituinte prescreveu, sempre buscando medidas de ordem econômica em favor do desenvolvimento do ser humano, isolado e socialmente (Oliveira, 2019).

Quando tratamos de desenvolvimento, poucos tem conhecimento ou o consideram como um direito inerente ao ser humano. A Organização das Nações Unidas (ONU) declara que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e confere a toda pessoa humana e todos os povos a participação no desenvolvimento econômico, social, cultural e político”, conforme dispõe o artigo inaugural da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (Ishikawa, 2017).

Por muito tempo se entendeu o desenvolvimento de uma nação ou região somente pelo seu aspecto econômico, ou seja, antes da década de 1990 prevalecia o entendimento que o desenvolvimento estava vinculado diretamente com o crescimento econômico da região, considerando diretamente como a elevação da renda *per capita* (equivalente à produção interna *per capita* ou PIB *per capita*), sendo constatado por diversos economista, que tiveram um melhor contato com a realidade do subdesenvolvimento que essa forma era calamitosa (Veiga, 2015).

Esse entendimento decorreu da noção ampliada da realidade social da população, que os economistas observaram enquanto trabalhavam nos países subdesenvolvidos do Terceiro Mundo, sobretudo na África, era óbvio que os índices econômicos não refletiam o desenvolvimento real da população e nem era extensivo a todos (Veiga, 2015).

Foi neste contexto que o paquistanês Mahbud ul Haq (1934-1984), como diretor do PNUD (Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas), conduziu a elaboração do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, lançado em 1990. Para essa realização reuniu economistas de primeira linha, incluindo seu amigo o indiano Amartya Sen, que veio a ganhar o Prêmio Nobel de Economia em 1998, pelo conjunto dos trabalhos em economia do bem-estar (Veiga, 2015).

Mahbud tinha certeza de que a compreensão do sentido de desenvolvimento estava incompleta sempre que utilizavam a renda *per capita* para mensurá-lo, com essa motivação, foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que veio a inserir na análise do desenvolvimento humano um conjunto de fatores sociais e variáveis importantes sobre a qualidade de vida. Ressalta-se que o IDH, para o PNUD foi um ponto de partida, que necessita de aprimoramento, pois o processo de desenvolvimento é muito mais amplo e complexo (Veiga, 2015).

Em síntese, o IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento⁶.

Então, entendem Amartya Sen e Mahbud ul Haq que para haver desenvolvimento, os benefícios do crescimento econômico deverão favorecer as capacidades humanas, aqui definidas como o conjunto de acesso à educação, saúde, recursos necessários a uma vida digna e capacidade civil junto a sua comunidade (Veiga, 2015).

A base da abordagem das capacidades humanas (ACH) ou abordagem do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, surge com o livro *Desenvolvimento como liberdade*. Esta obra foi baseada em conferências proferidas pelo autor enquanto membro da presidência do Banco Mundial em 1996, tratando sobre a abordagem geral e suas implicações sobre desenvolvimento e seus fundamentos práticos, propondo uma discussão pública (Sen, 2000).

Entende Sen, que:

... a expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (Sen, 2000, p. 5)

Em resumo, para o autor será desenvolvido um país ou região onde mais expandida seja a noção de liberdade de seus cidadãos, ou seja, a capacidade crescente que possuem de ser e de fazer o que valorizam para satisfação de suas vidas (Pinheiro, 2012).

O autor não submete o seu conceito de desenvolvimento a uma precisão analítica, optando por uma visão de processo de expansão das liberdades humanas reais, em oposição com visões restritas de desenvolvimento vinculada com o crescimento do PIB (Sen, 2000).

Ainda, o mesmo autor não despreza o crescimento econômico do PIB ou o papel das rendas individuais como meio de expansão das liberdades desfrutadas, porém alerta que dependem de outras variantes substantivas como direitos civis (liberdade de participação pública, direitos políticos), sociais e econômicos (educação e saúde). Em síntese, o desenvolvimento real é a promoção da expansão das liberdades substantivas dos indivíduos como objetivo principal do Estado e da sociedade. Para isso, é necessário eliminar as principais

⁶ Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 09/01/2024.

fontes de privação de liberdade, como a pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000).

Dois **razões** são centrais para o processo de desenvolvimento baseado na liberdade, uma é a razão **avaliatória** que mensura o progresso obrigatoriamente pela comprovação do aumento das liberdades das pessoas. E outra, pela razão da **eficácia** que vincula a realização do desenvolvimento à dependência direta da livre condição de agente das pessoas **pois** poderá haver abundância econômica de uma nação, e mesmo assim a população não ter acesso a direitos basilares que demonstrariam a condição de agentes com liberdade, como por exemplo, não possuir direito a escolher seus governantes pelo voto, liberdade religiosa, liberdade sexual, entre outras formas de privações (Sen, 2000).

Para Sen, o *status* de agentes refere-se à capacidade de livre agir das pessoas seguindo suas próprias convicções e normas, proporcionando mudanças no seu ambiente e entorno com sua ação espontânea e racional, motivada por valores internos (Pinheiro, 2012).

Em relação ao papel dos mercados como parte do processo de desenvolvimento, Amartya Sen ressalta que a contribuição dos mecanismos de mercado para o crescimento econômico é inegavelmente importante, e que rejeitar a liberdade de contratar é uma maneira de sujeição do trabalho (mão-de-obra). A liberdade de entrar no mercado, por si mesmo, contribui para o desenvolvimento, citando Adam Smith, a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar (Sen, 2000).

E ainda, que a liberdade de participar do intercâmbio econômico, para os pequenos produtores ou agricultores, possui uma característica relevante para a liberdade social. Nas palavras de Amartya:

Na visão do desenvolvimento como liberdade, os argumentos de diferentes lados têm de ser apropriadamente considerados e avaliados. É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer — ao invés de empobrecer — a vida humana (Sen, 2000, p. 16).

O autor entende que o cerceamento da liberdade econômica trás consequentemente a privação de liberdade social, do mesmo modo que ao coibir as liberdades sociais ou políticas inevitavelmente levam a privação de liberdade econômica (Sen, 2000).

Neste ponto, é necessário distinguir os elementos básicos das liberdades individuais, considerando os dois papéis específicos que apresentam no desenvolvimento. Sendo o papel

avaliativo ou normativo, aquele em que as liberdades são consideradas o fim último do processo de desenvolvimento; e, o papel instrumental ou efetivo, o qual as liberdades (causal e empiricamente interconectadas) são os principais meios do desenvolvimento (Pinheiro, 2012).

É de suma importância essa distinção das liberdades pois na visão do desenvolvimento como liberdade, o desenvolvimento deve visar acima de tudo a expansão da liberdade dos indivíduos, e quanto maior a liberdade dos indivíduos, mais eles podem evoluir e influenciar positivamente a comunidade em que vivem. Por isso, a razão concreta das liberdades individuais para a realização do desenvolvimento estarem estreitamente vinculadas com o pleno exercício da condição de agente dos indivíduos (Pinheiro, 2012). E ainda:

A distinção entre os papéis avaliativo e instrumental das liberdades, ao se basear na distinção mais fundamental entre os meios e os fins do desenvolvimento, apontam para a distinção conceitual entre as liberdades substantivas e as liberdades instrumentais. Liberdades **substantivas** são aquelas que enriquecem nossas vidas e a que queremos atingir como fins, ao passo que as **instrumentais** são os meios para atingir aqueles fins. Por exemplo, para atingir a liberdade substantiva de ter boa saúde, eu busco as liberdades instrumentais de me alimentar bem, repousar, fazer exercícios físicos, viver em um lugar livre de poluição etc. (Pinheiro, 2012, p. 15, grifo nosso).

As liberdades instrumentais são tipos de liberdades que servem de ferramentas para que o agente aumente a sua liberdade substantiva total (Pinheiro, 2012). Amartya apresenta cinco tipos de liberdades sob uma perspectiva “instrumental”, são elas: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora (Sen, 2000).

- 1) As **liberdades políticas** referem-se às escolhas das pessoas na arena política: escolher quem vai governar, sob quais regras etc.; isso inclui também a liberdade de crítica às autoridades e a expressão política, e outras.
- 2) As **disponibilidades econômicas**⁷ [*economic facilities*] referem-se ao poder de os indivíduos usarem os recursos econômicos, tais como os bens e serviços, as possibilidades de fazer transações, o acesso à renda e ao crédito etc. Incluem as oportunidades tidas pelos indivíduos para fins de consumo, produção e troca.
- 3) As **oportunidades sociais** referem-se aos arranjos sociais para o provimento de educação, saúde, e outros serviços sociais capacitantes.
- 4) As **garantias de transparência** dizem respeito à confiança mútua entre os indivíduos, em suas interações sociais, confiança que é fundamental para o sucesso dessas interações. As garantias de transparência incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas.
- 5) A **proteção social**⁸ inclui arranjos sociais destinados a proteger as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais etc. (Pinheiro, 2012, p. 16, grifo nosso).

⁷ Leia “facilidades econômicas”, termo original da obra de Amartya Sen (2000).

⁸ Leia “segurança protetora”, termo original da obra de Amartya Sen (2000).

Para Amartya Sen (2000) cada tipo de liberdade instrumental carrega direitos e oportunidades que viabilizam o desenvolvimento amplo do agente enquanto promotor de melhoramentos a sua comunidade. Elas se interligam umas às outras e contribuem com o crescimento da liberdade humana em geral.

Em termos gerais, as liberdades individuais se interconectam e se complementam profundamente, tanto em nível coletivo quanto individual. Por um lado, a pura e simples violação de uma liberdade individual pode ser julgada ruim para toda a comunidade. Por outro lado, a violação de uma liberdade individual básica acarreta a privação de toda uma cadeia de outras liberdades e direitos individuais (Pinheiro, 2012, p. 17).

Portanto, abordagem das capacidades humanas ou abordagem do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, é considerado um método geral de ampla aplicação de avaliação de estratégias de desenvolvimento e direcionador de políticas públicas. Há uma clara distinção do método de Sen, que vê a liberdade como ampliação das capacidades individuais do agente como os fins do processo de desenvolvimento, das abordagens tradicionais de avaliação social, principalmente das que focam o crescimento econômico por meio da renda e riquezas (Pinheiro, 2012).

Porém, mesmo havendo diferenças entre as abordagens, não se deve considerar absolutamente incompatível a utilização de Sen como instrumento capaz de contribuir com muitas diretrizes, *feedback* e informações relevantes para a construção conjunta de diagnósticos e métodos utilizados pelas outras abordagens (Pinheiro, 2012).

Não podemos deixar de ressaltar que Amartya em sua abordagem considera que as liberdades instrumentais são uma construção conjunta da sociedade com o Estado por meio de suas instituições e demais entidades que compõem outros arranjos sociais.

Além de fornecer subsídios para avaliar as políticas de desenvolvimento, a leitura da obra de Sen é também uma boa oportunidade para adquirir novos instrumentos para responder à questão do papel das instituições, e do Estado em particular, no processo de desenvolvimento.

[...]

Na abordagem de Sen, transparece a interação do exercício das liberdades de diversos tipos com as instituições e outros arranjos sociais. Por meio de vários exemplos, o autor fornece razões para crer que as instituições possam desempenhar um papel fundamental para ampliar as capacidades e liberdades dos indivíduos (Pinheiro, 2012, p. 48).

Não abordarmos as críticas a teoria de Amartya Sen, que focam principalmente na ausência de pragmatismo da visão, por considerarmos justamente o interesse pelo aspecto amplo da abordagem, ou seja, pelas diretrizes gerais que direcionam o planejamento das

principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de determinada região ou população.

Podemos deduzir então que o financiamento de políticas públicas por meio de operações de crédito é, em decorrência da escassez de recursos e da situação econômica da maioria dos países, incluso o Brasil, sem dúvida, uma das melhores opções de realização do desenvolvimento nacional. Daí a inegável necessidade de se conseguir gerir a sustentabilidade do endividamento visando uma melhor qualidade do crédito, assim como um melhor controle do retorno de sua aplicação (eficiência), tendo em vista o seu custo.

Por fim, todo o contexto exposto neste capítulo visa o desenvolvimento de parâmetros que poderão vir a compor questões de auditorias específicas envolvendo a qualidade do desempenho/resultado entre os projetos de investimento financiados e a avaliação da política pública relacionada, de acordo com a melhor teoria de desenvolvimento com liberdade de Amartya Sen, devidamente adaptada à realidade da região.

Propostas de Questões de Auditoria:

- De que maneira este projeto/programa contribui para o aumento das liberdades dos cidadãos (agentes) ou comunidade (s) atingidas?
- O investimento contribuiu para o desenvolvimento de qual (ais) área (s) de direito (s) da vida dos cidadãos (agentes): econômica, civis ou sociais?
- O investimento é contínuo ou único? Possui plano de monitoramento ou conservação?

2.1.3 Operações de Crédito: normas, gestão e controle interno atuais

Preliminarmente ressaltamos que a pesquisa das normas regulatórias aqui abrange a regulação da dívida pública, sendo as operações de crédito seu objeto principal, com foco primordial no crédito externo e o exercício do controle externo do endividamento público pelos tribunais de contas.

De acordo com a delimitação estabelecida anteriormente para este trabalho, a modalidade de dívida pública recortada para este estudo são as contraídas por meio de *operações de crédito*, utilizadas para o financiamento de políticas públicas.

Para Piscitelli (2022, p.166), “em relação à operação de crédito, é importante se ter em mente que se trata do instrumento pelo qual a dívida pública é gerada. Em poucas palavras, é uma operação de empréstimo que, de um lado, gera receita e, de outro, despesa”.

A compilação de normas seguirá das normas federais para as estaduais, buscando a regulação aplicada ao endividamento público, em três áreas distintas: Regulação, Gestão e Controle Interno da Gestão. Partindo dos dispositivos constitucionais referentes a competências legislativas, autorização de contratação de empréstimos públicos e fiscalização, para em seguida adentrarmos as normas infraconstitucionais que regulam a gestão e as operações diretamente, assim como a atuação do controle interno do endividamento.

2.1.3.1 Normas reguladoras do crédito público federais

Inicialmente seguem os Estados, Municípios e o Distrito Federal a *política de crédito* fixada pela União, em decorrência da sua competência privativa para legislar sobre este tema, em razão da disposição constitucional constante no inciso VII do art. 22⁹. Competem concorrentemente à União, os Estados e o DF legislar sobre *direito financeiro e econômico*¹⁰, ramos do direito aos quais o *crédito público* está diretamente vinculado.

Além disso, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre operações de crédito e dívida pública conforme inciso II do art. 48 da CF/88:

A competência legislativa da União sobre a matéria é exercida por normas editadas pelo Congresso Nacional e pelo Senado Federal. De acordo com o art. 48, II da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre operações de crédito e dívida pública. (Silva, 2019, p. 652)

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 52, V, determina que cabe ao Senado autorizar a contratação de operações externas de natureza financeira de interesse dos entes federados, incluindo a União. Atribuindo a esta casa política a função de controlar o endividamento externo de todos os entes subnacionais. Segue em seu art. 52, VI, que ainda ao Senado 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. Sobre isso, comenta Scaff que:

Embora possa parecer redundante, a Constituição também determina *que cabe ao Senado estabelecer os limites globais do endividamento, e as condições para as*

⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.

¹⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

*operações de crédito interno e externo dos entes federados*¹¹. Essa determinação engloba todas as espécies de dívidas públicas que possa haver¹²: fundadas, flutuante, mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, bem como os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento¹³. Por isso que trata de “limites globais de financiamento” (Scaff, 2014b, p. 43).

E, ainda que:

Incumbe ainda ao Senado dispor sobre limites e condições para a prestação de garantia por parte da União aos demais entes federados¹⁴, procedimento necessário nas operações de crédito externo com Organismos Multilaterais de Financiamento (BID, Banco Mundial, JICA, entre outros). Era comum, antes da Constituição de 1988, que os entes subnacionais obtivessem empréstimos com a garantia da União e deixassem de pagar, transferindo assim o ônus da dívida para toda a União. Após a inserção desse dispositivo constitucional e da regulação pelas Resoluções do Senado Federal nº43/2001 e 48/2007, esse déficit deixou de existir (Scaff, 2014b, p. 43).

Nesse ponto, sobre a colocação do professor, vale ressaltar a função corretiva das resoluções do Senado Federal na busca da sustentabilidade fiscal do setor público federal, ou seja, a manutenção da estabilidade econômica da União, com o desenvolvimento de um sistema de monitoramento das concessões de garantias e as execuções sumárias das contragarantias, que passaram a serem exigidas dos entes subnacionais.

Nesse sentido, a experiência brasileira mostra que ao longo de várias décadas do século passado, especialmente após reiteradas assunções e renegociações de dívidas, a União dedicou-se a desenvolver o sistema de controle de endividamento e de pagamentos de dívidas dos entes subnacionais, o qual, embora não esteja concluído, já representa um significativo avanço quando se observa os anos anteriores. Assim, estruturou-se, mediante muitas adversidades, o sistema de monitoramento e de concessão de garantia pela União aos entes subnacionais, cujas linhas mestras são: proibição de que entes subnacionais possam emitir títulos públicos, definição e mensuração *ex ante* de um volume de recursos passíveis de contratação de operações de crédito (dívida contratual) pelos entes subnacionais, definição de um conjunto de metas e compromissos fiscais e, como corolário desse arranjo, a possibilidade de que a União oferecesse garantias àquelas dívidas contratuais, condicionada à existência das chamadas contragarantias (receitas próprias e de transferência de Estados e Municípios), cujo pressuposto era um mecanismo sumário e célere de execução dessas garantias, de maneira a mitigar o risco da União. Esse conjunto de medidas contribuiu sobremaneira para o ajuste fiscal do setor público, especialmente durante os anos 2000 (STN, 2018).

¹¹ “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”. Ver Resolução 40/2001 e 43/2001, Senado Federal (Scaff, 2014b).

¹² LRF, art. 29.

¹³ LRF, art. 30, §7º.

¹⁴ Constituição Federal de 1988, art. 52, VIII.

Prevê a CF/88 em seu art. 163 que Lei Complementar disporá sobre dívida pública externa, concessão de garantias, fiscalização financeira da administração pública e sustentabilidade da dívida¹⁵.

E ainda, umas das mais relevantes normas constitucionais aplicada à utilização de recursos obtidos de operações de crédito, é a denominada ‘Regra de Ouro’, do art. 167, III, da CF/88, que dispõe *que são vedados, “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”* (Scaff, 2014).

Essa determinação impede que os governos criem dívidas para pagarem despesas correntes, como despesas de pessoal, manutenção, juros etc. Sobre isso, Scaff diz:

Por outro lado, observemos aquilo que os economistas clássicos chamam de regra de ouro e que foi adotada pela Constituição brasileira: só pode haver endividamento para a realização de despesas de capital. O conceito de despesas de capital nos leva ao de bens de capital — ou seja, quase equivalente ao de novas obras, prédios, construções; algo que seja incorporado valor imobilizado, que aumente o capital tangível. (Scaff, 2014, p. 3191)

As limitações expostas trazem problemas ao não preverem exceções justificadas a sua aplicação, impedindo o alargamento dos campos de ação dos investimentos. Prossegue Scaff:

Ocorre que muitos investimentos públicos não se concretizam em bens de capital, mas em valores intangíveis, tais como educação, treinamento, capacitação tecnológica, prevenção de doenças etc. Logo, se o governo brasileiro decidisse obter um empréstimo público para erradicar doenças tropicais, tais como febre amarela, dengue, malária, estaria descumprindo a regra de ouro orçamentária prevista na Constituição, pois tais campanhas de saúde pública não se caracterizam como bem de capital, a despeito de seu incontestável valor em termos sociais. Este é um problema enfrentado pela aplicação desta regra (Scaff, 2014, p. 3191).

De acordo com Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional, o termo *Despesa de Capital* significa gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza.

¹⁵ Idem, art. 163, inc. II, III, IV e VIII.

Nesse sentido, vale esclarecer, que a regra não está definindo que só poderá obter empréstimo para realização de *despesas de capital*¹⁶, segundo *Weder de Oliveira*, seria possível, também, obter empréstimos públicos para treinamento de pessoal, por exemplo, desde que os montantes financeiros de gastos com despesas de capital não ultrapassem o montante dos empréstimos obtidos. É uma opinião acadêmica, mas que segue a interpretação funcional do direito financeiro, preconizada por *Benvenuto Griziotti* e referendada por *Alessandro Octaviani*. Por certo nem todos os investimentos públicos se concretizam em bens de capital, mas em valores intangíveis, tais como educação, treinamento, capacitação tecnológica etc. (Scaff, 2014a).

Conforme já abordado no capítulo introdutório que tratou dos aspectos gerais do endividamento público, em obediência a determinação constitucional (*CF/88, art. 163*), foi editada relevante norma infraconstitucional que regula o tema da dívida pública conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*. Esta Lei Complementar estabeleceu as normas de finanças públicas que determinam a responsabilidade da administração pública com a gestão fiscal (art. 1º), tendo como finalidade principal a limitação do endividamento público, buscando evitar excessos, danos presentes e futuros ao equilíbrio fiscal. (Silva, 2019, p. 653)

Em relação às *operações de crédito*, objeto específico deste estudo e delimitado dentro do amplo campo do Crédito Público, a LRF possui o *Capítulo VII* exclusivo que tratar da *Dívida e do Endividamento*, que inicia pelas definições básicas estabelecidas.

Em seu *art. 29, inciso I*, definiu como *Dívida pública consolidada ou fundada*, o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e *da realização de operações de crédito*, para amortização em prazo superior a doze meses (Brasil, 2000).

E, no *inciso III*, do mesmo artigo, especifica o conceito legal das *operações de crédito* como sendo *um 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* (Brasil, 2000).

¹⁶ Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_capital#:~:text=Despesa%20de%20Capital-.Termo%3A%20Despesa%20de%20Capital.de%20um%20bem%20de%20capital. Acesso em: 14/01/2024.

Após as definições, a LRF dispõe sobre os limites da dívida pública e das operações de crédito (art. 30) e das medidas de recondução da dívida aos limites (art.31) que deverão ser adotadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas (Brasil, 2000).

A seção IV (arts. 32 ao 39) tratam da regulamentação das operações de crédito, estabelecendo regras para a contratação, vedações e exigências para as operações de crédito por antecipação de receita, que são as que se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro (Brasil, 2000).

Trata ainda, na seção V (§2º, art.40), da concessão de garantias no caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no §1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias (Brasil, 2000).

Deste modo, a *Lei de Responsabilidade Fiscal* construiu um arcabouço institucional, com a finalidade de viabilizar a sustentabilidade da dívida e assegurar a consistência dinâmica intertemporal, requerendo de todas as esferas de governo a publicação de dados do endividamento por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Cadastro de Operações de Crédito (COC) disponíveis com periodicidade bimestral, quadrimestral e anual, e compatíveis entre si (Pessoa; Santos, 2016).

Nesse ponto destacamos a recente publicação da Lei Complementar nº 200, em 30/08/2023, conhecida como Novo Arcabouço Fiscal, que vem instituir o novo regime Fiscal sustentável visando garantir a estabilidade macroeconômica do Brasil e gerar condições viáveis para o crescimento socioeconômico. Essa lei irá inserir a metodologia de avaliação da sustentabilidade da dívida no país, criando, dessa forma, novas obrigações aos órgãos de controle. Iremos analisá-la com mais detalhes no capítulo próprio de sustentabilidade da dívida a seguir.

A novidade na regulação do crédito público vem com a publicação da Lei Ordinária nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, atribuiu ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), no inciso VI do art. 40, a competência para a formulação de diretrizes, acompanhamento e avaliação de financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e com agências governamentais. Inserindo o MPO entre as entidades que participam da regulação das dívidas públicas nacionais.

Em relação à competência do Senado Federal para autorizar, fixar limites globais, condições e garantias para as operações de crédito externo e interno, foram publicadas as Resoluções do Senado Federal nº 40/2001, 43/2001 e 48/2007 ainda em vigor.

A Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40/2001 em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da CF/88, 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 seguida a RSF nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais, inclusive sobre a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Ressalta-se que a resolução insere os Tribunais de Contas no processo normativo dos pleitos para a realização de operações de crédito, tornando necessário a participação do órgão na fiscalização e gestão da dívida pública dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Somente com a RSF nº 48/2007 foi disposto sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União e estabelecido os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Encerramos as normas federais com a legislação aplicada a sanções pela má condução dos procedimentos relacionados a dívida pública e as operações de crédito. Destacamos a Lei nº 1.079, de 10/04/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, e a Lei nº 10.028, de 19/10/2000, que altera o Decreto-Lei no 2.848, de 07/12/1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10/04/1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27/02/1967. A Lei nº 10.028/2000 inseriu o Capítulo IV - Dos crimes contra as finanças públicas no Código Penal, tipificando crimes que envolvem operações de crédito. Nesse sentido:

A tipificação de condutas proibidas com vistas ao controle da dívida e das operações de crédito é relativamente detalhada e extensa na legislação. Vide em especial art. 1036 da Lei 1.079/50, Resoluções do Senado, arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67 (Greggianin, 2023).

Ressaltamos novamente que todo o exposto da legislação, envolve normas gerais incidentes sobre as dívidas públicas e normas específicas aplicadas as operações de crédito, com especial atenção a regulação do crédito público externo.

Segue abaixo a sistematização das principais normas legais, com destaque dos principais dispositivos incidentes sobre a regulamentação do endividamento público, ordenado hierarquicamente de acordo com sua importância, atualizada até este momento:

Constituição Federal de 1988	
Art. 22 (VII)	Compete privativamente à União legislar sobre política de crédito.
Art. 24 (I)	Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro e econômico.
Art. 48	Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre operações de crédito e dívida pública.
Art. 52 (incisos V, VI, VII e VIII)	Competência do Senado Federal para autorizar, fixar limites globais, condições e garantias para as operações de crédito externo e interno
Art. 163 (incisos II, III, IV e VIII)	Lei Complementar disporá sobre dívida pública externa, concessão de garantias, fiscalização financeira da administração pública e sustentabilidade da dívida
Art. 167 (inciso III)	A <i>Regra de Ouro</i> , veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital
Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000	
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Principais dispositivos sobre dívida: Capítulo VII – da Dívida e do Endividamento; Capítulo IX – da Transparência, Controle e Fiscalização
Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023	
Sustentabilidade da Dívida (Novo Arcabouço Fiscal)	Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
Lei Ordinária nº 1.079, de 10 de abril de 1950	
Art. 10	Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.
Lei Ordinária nº 10.028, de 19 de outubro de 2000	
Capítulo IV Dos Crimes contra as Finanças Públicas	Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967.
Lei Ordinária nº 14.600, de 19 de junho de 2023	
Art. 40 (VI)	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, atribui ao MPO a formulação de diretrizes, acompanhamento e avaliação de financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e com agências governamentais.
Resoluções do Senado Federal	
40/2001	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 art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.
43/2001	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.
48/2007	Dispõe 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.

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Por fim, esta é a compilação de normas que fundamentam e regulam as operações de crédito em todos os seus aspectos, inclusive da gestão e controle, e irão inicialmente direcionar os requisitos de conformidades obrigatórias ao princípio constitucional da legalidade do referencial de fiscalização.

2.1.3.2 Gestão da dívida pública federal

Esta seção busca contextualizar as competências das instituições que impactam a gestão da dívida pública na esfera federal e no Estado do Pará. Importa ressaltar que as operações de crédito externo dos Estados necessariamente transitam pelas instituições federais, em obediência à legislação, e são garantidas pela União.

Sobre a gestão das dívidas públicas na esfera federal, afirmam Gabriel Lochagin e Donato Moutinho que:

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

Notadamente, identifica-se nessa situação o Senado Federal (SF), o Conselho de Gestão Fiscal (CJF)¹⁷, o Ministério da Fazenda (MF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Lochagin; Moutinho, 2017, p. 52).

Ou seja, a gestão do endividamento não se resume a um órgão responsável pelo seu gerenciamento perpassar também pelos entes que regulam e os que contratam e executam os gastos com os recursos emprestados/financiados.

Conforme observado na seção anterior de normas aplicadas ao crédito público, o Congresso Nacional concentrou no Senado Federal praticamente todas as competências relacionadas com autorização, limites, condições para as obrigações financeiras das entidades públicas no país. Tendo editado resoluções que carregam normas gerais de direito financeiro (Lochagin; Moutinho, 2017, p. 53).

Em linhas gerais, além da regulação direta, exercer o Senado Federal o gerenciamento da dívida pública de forma geral por meio da fiscalização financeira e orçamentária da administração pública no exercício do controle externo político do Congresso Nacional.

O Conselho de Gestão Fiscal (CGF) mencionado foi previsto no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porém ainda não foi instituído pelo Congresso Nacional,

¹⁷ A sigla correta do Conselho de Gestão Fiscal é CGF.

pendente há mais de 20 anos, está preste a se torna letra morta na lei. Atualmente a proposição legislativa do Senado (PLS 163/2018), que propõem a criação do CGF, ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

Caberá ao CGF o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando principalmente, em relação à gestão do crédito público, a divulgação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público e no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.

A administração federal das dívidas públicas interna e externa é área de competência do Ministério da Fazenda (MF), conforme definido no inciso IV, art. 29 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023¹⁸. Ressalta-se ainda, de acordo com inciso V do mesmo artigo, que cabe também ao MF as negociações econômicas e financeiras com governos e com organismos multilaterais, que geralmente atuam no financiamento de grandes investimentos (inciso V, art. 29). E ainda, atinente ao gerenciamento da dívida pública pelo MF:

A par das competências relativas ao gerenciamento da dívida pública federal, a LRF atribuiu ao Ministério da Fazenda funções relacionadas à dívida dos entes subnacionais, como a divulgação mensal dos entes que estejam endividados além dos limites impostos às dívidas consolidada e mobiliária (vide artigo 31, §4º, da LRF), o recebimento dos pleitos e a verificação de cumprimento dos limites e das condições para realização de operações de crédito (conforme artigo 32 da LRF) e o registro eletrônico, com informações abertas ao público, das dívidas públicas interna e externa (nos termos do artigo 32, § 4º, da LRF) (Lochagin; Moutinho, 2017, p. 55).

De acordo com a estrutural organizacional do MF, atualmente disposta pelo Decreto 11.344/2023¹⁹, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, administrar as dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional (inciso V, art. 36). Além disso, a STN é quem aprovar as operações de crédito no âmbito da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) e as concessões de garantias da

¹⁸ Lei nº 14.600/2023 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm#art78. Acesso em: 13/08/2023.

¹⁹ Decreto nº 11.344, de 01/01/2023, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

União (incisos XL e XLVIII, art.36). Estão na STN as subsecretarias da Dívida Pública e de Gestão Fiscal.

Para a pesquisa importam as instituições federais apresentadas, não abordaremos com detalhes o Banco Central e o BNDES por não influenciarem, neste momento, diretamente nos objetivos do estudo que é voltado ao controle aplicado à esfera estadual.

2.1.3.3 Controle Interno da gestão da dívida pública federal

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública direta e indireta mediante controle externo e de um sistema de controle interno em cada poder, conforme definido no art. 70 (Brasil, 1988). E ainda, especificamente sobre endividamento, exercer o controle interno das operações de crédito, no inciso III do art. 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; (Brasil, 1988).

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão que centraliza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 8º do Decreto nº 3.591/2000²⁰, sendo o responsável por exercer o controle das operações de crédito e comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, conforme o art. 74 da CF/1988 (Brasil, 1988).

Dessa forma, o Sistema de Controle Interno é o responsável por avaliar os resultados da gestão do endividamento público da União, assim como apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional (inc. IV, art. 74, CF/88). A CGU atualmente possui *status* de Ministério, de acordo com o inciso XXXI, do art. 17 da Lei nº 14.600/2023²¹, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

²⁰ Decreto 3.591, de 06/12/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm . Acesso em: 07/09/2023.

²¹ Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 13/08/2023.

2.1.4 Sobre as Operações de Crédito Externo contratadas pelo Estado do Pará

Sobre os contratos de empréstimos ou financiamentos realizados com Organismos Internacionais de Financiamento que são aplicados em grandes projetos ou programas de investimentos, o Estado do Pará possui um histórico de contratações com o Banco Interamericano de Investimento (BID) desde 1993, e atualmente tem tido um crescente aumento nessa relação financeira.

De acordo com os registros de empréstimos e/ou financiamentos do SADIPEM²² o Estado do Pará já realizou sete operações, de 1993 a 2022, com um montante de principal de US\$ 538.910.000,00 (quinhentos e trinta e oito milhões e novecentos e dez mil dólares).

Visando ampliar a compreensão da extensão dos projetos financiados pelo BID ao Estado do Pará, destacamos a seguir os três últimos empréstimos contratados, sendo que o terceiro com *status* de assinado (contratado) no final de 2022, e ainda sem execução:

i) Projeto de Melhoria da Qualidade e Expansão da Cobertura da Educação Básica do Estado do Pará, Contrato BID nº 2933/OC-BR, assinado em dezembro de 2013, executado pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), na área da educação, no valor de US\$ 200.810.000,00 (duzentos milhões, oitocentos e dez mil dólares). Com a duração de execução inicial de 5 anos, prorrogado por mais 4 anos, tendo finalizados os desembolsos e pagamentos no ano de 2022, e com avaliações de conclusão em 2023;

ii) Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Pará – PROFISCO II, Contrato BID nº 4459/OC-BR, assinado em 2018, executado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFA), na área de modernização da administração fazendária, no valor de US\$ 35.100.000,00 (trinta e cinco milhões e cem mil dólares). Sendo uma continuidade do empréstimo anterior (PROFISCO I), iniciou sua execução em 2019, com duração prevista de 5 anos, e expectativa de finalização em 2023;

iii) Em dezembro de 2022, o Governo do Estado do Pará assinou outro Contrato de Empréstimo BID nº 5435/OC-BR, na área de saneamento, no valor de US\$100.000.000,00 (cem milhões dólares) a serem aplicados no Projeto de Desenvolvimento do Saneamento do Pará – PRODESAN PARÁ, que será executado pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), atualmente em implantação.

²² Informações extraídas conforme consulta ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). Acesso em: 25/11/2023.

Estes são os contratos realizados até este momento com o BID, já existem outros em processo de avaliação dos projetos ou programas pelas equipes do banco, inclusive com outros organismos multilaterais como o BIRD, NDB e FONPLATA.

Como exemplo da crescente expectativa de utilização do crédito público para financiar desenvolvimento, citamos a autorização dada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), por meio da publicação da Lei Estadual nº 10.053, de 13 de setembro de 2023²³, ao Poder Executivo de contratar operações de crédito externo, com garantia da União, junto ao BID e o BIRD.

Sendo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a contratação do montante de até US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares), na modalidade de empréstimo baseado em políticas (*Policy Based Loan – PBL*), em apoio ao Projeto de Reforma de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia (Projeto Descarboniza Pará). Visando a implantação de reformas estruturantes de políticas públicas, buscando a promoção de um modelo de desenvolvimento econômico de carbono eficiente e sustentável para o Estado do Pará.

E, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foi autorizado o montante de até US\$ 280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), na modalidade de projeto de investimento, em apoio ao Programa de Combate à Fome, Conservação Ambiental e Aceleração de Aprendizagens do Estado do Pará (Programa Avança Pará).

2.1.4.1 Normas, Gestão e Controle Interno das Operações de Crédito no Estado

Iniciaremos a compilação das normas estaduais que tratam do crédito público pela *Constituição do Estado do Pará (CE/89)*, de 05/10/1989, que determina em seu inciso II, art. 91 que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-las e emissão de letras do tesouro estadual (Pará, 1989).

Determina em seu inciso XIV, art. 92 da CE/89 que é da competência exclusiva da Assembleia Legislativa autorizar ou aprovar operações ou contratos de que resultem para o Estado quaisquer ônus, dívidas compromissos ou encargos não estabelecidos na lei

²³ Diário Oficial nº 35.539, 14 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/portal/#2>.

orçamentária, bem como autorizar, previamente, operações financeiras externas de interesse do Estado (Pará, 1989).

Estabelece também nos incisos III e IV, art. 121 da CE/89 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, com auxílio dos respectivos órgãos de auditoria, sistema de controle interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Pará, 1989).

A gestão da dívida do estado é atribuição da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda, conforme determina o inciso X, do art. 3º, da Lei Estadual nº 6.625, de 13 de janeiro de 2004.

A recente Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023, renovou o Sistema de Controle Interno do Executivo do Pará com a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE), assim como na criação da carreira de Auditor de Finanças e Controle Estadual. Reforçando dessa forma o controle interno das operações de crédito estadual.

O Decreto Estadual nº 1.665/2021 dispõe sobre o procedimento de contratação de operações de crédito para financiamento de projetos de investimento pelo Estado do Pará. Caberá ao órgão ou entidade interessada apresentar o pleito de financiamento devidamente instruído a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD), conforme arts. 2º e 3º, e serão avaliadas em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), de acordo art. 9º (Pará, 2021).

Quadro 6 – Normas sobre operações de crédito do Estado do Pará

Constituição do Estado do Pará de 1988	
Art. 91 (II)	Compete privativamente à Assembleia Legislativa legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-las.
Art. 92 (XIV)	Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa autorizar as operações de crédito externas de interesse do Estado.
Art. 121 (III e IV)	Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, com auxílio dos respectivos órgãos de auditoria, sistema de controle interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023	
Art. 8º (VI)	Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE), e cria o Conselho Estadual de Transparência Pública e Prevenção da Corrupção (CTPC) e a carreira de Auditor de Finanças e Controle, no âmbito do Poder Executivo Estadual. VI - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado do Pará;
Lei Estadual nº 6.625, de 13 de janeiro de 2004	
Art. 3º (X)	São funções básicas da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda administrar o serviço da dívida pública estadual e monitorar o endividamento do Estado do Pará.

Decreto Estadual nº 1.665, de 18 de junho de 2021	
Oper. Créd. Externo	Dispõe sobre o procedimento de contratação de operações de crédito para financiamento de projetos de investimento pelo Estado do Pará.

Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Uma análise simplificada e direta das normas estaduais, especificamente das recentes, carrega uma expectativa de aumento da eficiência da gestão do Estado, com a entrada da SEPLAD na administração das contratações, e do controle interno do endividamento público com o reforço das atribuições institucionais e de pessoal com a criação da CGE.

Sobre a **gestão das dívidas públicas na esfera estadual**, cabe a Secretaria Executiva de Estado da Fazenda (SEFA) administrar o serviço da dívida pública estadual e monitorar o endividamento do Estado, assim como acompanhar e controlar a movimentação financeira dos órgãos estaduais, oriunda do Tesouro do Estado ou de outras fontes de recursos, conforme incisos X e XII do art. 3º da Lei nº 6.625, de 13 de janeiro de 2004²⁴.

Atualmente, com a Lei nº 8.933, de 29/11/2019²⁵, o Governo do Estado realizou a fusão da *Secretaria de Estado de Administração (SEAD)* e da *Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)*, constituindo a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD), que tem entre as suas funções básicas a gestão da captação de recursos internos e externos, assim como coordenar a elaboração dos instrumentos de planejamento estadual, bem como o processo de monitoramento e a avaliação das ações de governo, buscando a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Em relação a SEPLAD ressalta-se ainda a gestão dos procedimentos de contratação e prestação de contas de operações de crédito para financiamento de projetos disposto pelo Decreto Estadual nº 1.665/2021.

Portanto, são esses os órgãos da administração pública que possuem atribuições atualmente de gestão sobre as operações de endividamento público, porém constatamos a ausência de informações detalhadas sobre a aplicação e resultados das operações de crédito realizadas pelo Estado do Pará. Assim como, o impacto no desenvolvimento ocasionado pela política pública financiada para a sociedade atual e expectativa para as gerações futuras, além da dívida pública.

²⁴ Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2004_06625.pdf. Acesso em: 19/08/2023.

²⁵ Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/SEPLAD-LEI-No.-8.933-DE-29.11.2019-Constitui-a-SEPLAD.pdf>. Acesso em: 20/08/2023.

Sobre o **controle interno da gestão das dívidas públicas na esfera estadual**, como visto anteriormente, a Constituição do Estado do Pará determinou no inciso III, do art. 121, que os Poderes do Estado manterão Sistema de Controle Interno com a finalidade de exercer o controle das operações de crédito, assim como reforça o dever de apoiar o controle externo no inciso IV seguinte, do mesmo artigo (Pará, 1989).

Atualmente no âmbito do Poder Executivo do Estado do Pará, o Sistema de Controle Interno possui como órgão central a Controladoria-Geral do Estado (CGE), com a função constitucional de fiscalização por meio de atividades de inspeção, auditoria interna, acompanhamento, monitoramento, dentre outras atividades e instrumentos previstos em lei, de acordo com parágrafo único do art. 3º da Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023.

A recente lei reafirma entre as funções básicas da CGE a de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado do Pará (inc. VI, art. 8º).

São esses os principais órgãos com competências atribuídas pela legislação em vigor no Estado do Pará que regulamentam, administram e controlam a realização e execução de operações de crédito externo pelos Estados Brasileiros. Seguiremos para o mapeamento das normas, instrumentos e metodologias para aplicar a avaliação do desempenho das operações de crédito.

Por fim, o exposto vem reforçar a importância de se acompanhar e fiscalizar a utilização do gasto público financiado com o endividamento. Afinal, as informações dos resultados, desempenhos, efeitos, continuidades ou legados relacionados aos empréstimos feitos até este momento é uma informação desconhecida, de difícil acesso e diluída entre as centenas de políticas públicas apresentadas pela administração pública, de forma que ninguém consegue mensurar sua qualidade ou impacto no desenvolvimento do Estado do Pará, ou Nacional, se tivermos a sensibilidade de considerar a importância da influência do desenvolvimento regional no desenvolvimento da Federação Brasileira.

Seguiremos para o mapeamento das normas, instrumentos e metodologias sugeridas para aplicar na avaliação do desempenho das operações de crédito.

2.2 Aspectos Conceituais sobre Avaliação de Políticas Públicas

2.2.1 Principais referenciais para a Avaliação de Política Pública financiadas

A avaliação do desempenho (resultado) da execução da operação de crédito é parte do processo maior da avaliação da política pública, sendo geralmente um projeto ou programa de uma política maior. Assim, a proposta é que essa avaliação seja realizada dentro de uma auditoria específica que esteja voltada para avaliar o desempenho da execução dos recursos financiados, com uma configuração voltada para os componentes do financiamento.

O objetivo aqui é sistematizar as melhores referências utilizadas usualmente pelas instituições de controle externo, e de outras organizações que regulem e/ou atuem como partes interessadas das políticas públicas. Detalhando as principais e listando outras para consulta contínua durante a realização das avaliações das operações de crédito vinculadas.

Dito isto, iremos primeiramente explorar a norma específica que orienta os trabalhos dos Tribunais de Contas brasileiros na temática da avaliação de políticas públicas, com foco nas referências, recursos metodológicos e ferramentas que serão utilizadas nessa pesquisa, após as devidas adaptações, intencionando construir parâmetros exclusivos, sistematizados e adequados ao referencial desejado.

Em seguida, iremos realizar a pesquisa exploratória do Referencial de controle de políticas públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), com o mesmo objetivo anterior de busca os melhores parâmetros objetivos para orientar a formação de uma estrutura padrão para a fiscalização de políticas públicas financiadas.

Ratificamos que esse estudo não tem a pretensão de esgotar a consulta de outros trabalhos técnicos e acadêmicos realizados sobre o tema da avaliação de políticas públicas, inclusive de outras áreas de conhecimento, para comporem referências de consulta contínua. Entendemos que essa orientação é coerente com o objetivo de construir um referencial teórico e técnico para fomentar a implantação de fiscalizações de projetos apartados da grande política pública.

2.2.1.1 Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas - NBASP 9020

Obtemos no Instituto Rui Barbosa (IRB), instituição civil responsável pela emissão das Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP), o documento da NBASP 9020 o que trata exclusivamente da Avaliação de Políticas Públicas pelos tribunais de contas do Brasil. Essa norma foi traduzida para o português da original em inglês “*GUID 9020 – Evaluation of Public*

Policiés” da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (IRB, 2021).

A NBASP 9020 possui o objetivo de auxiliar as Entidades de Fiscalização Superior (EFS)²⁶ a fiscalizar de modo neutro e independente as inúmeras dimensões das políticas públicas a fim emitir parecer sobre sua utilidade (IRB, 2021). Conforme a NBASP 9020, a avaliação de políticas públicas ultrapassa os conceitos usualmente avaliados nas auditorias operacionais:

A ISSAI 300 – Princípios de Auditoria Operacional, em seu parágrafo 9, estabelece que “A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade [eficácia] e se há espaço para aperfeiçoamento”.

Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade (IRB, 2021, p.6).

Dessa forma, considera-se que avaliar políticas públicas é um trabalho amplo que envolve diversos tipos de auditoria, com características e objetivos próprios. A norma traz a definição de avaliação de políticas em seu item 2.1:

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus **objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos** o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. Por isso, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, uma vez que líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidência (IRB, 2021, p.7, grifo nosso).

A norma alerta que as EFS não devem tentar influenciar o trâmite normal das políticas públicas, mantendo a independência das competências que é exclusiva dos poderes políticos. Sem esquecer que as conclusões do relatório final são recomendações, na forma de orientações pertinentes sem força vinculante aos Poderes Executivo e Legislativo (IRB, 2021).

A NBASP 9020 apresenta um quadro consolidado de requisitos bases para realizar a análise da política pública composto de cinco itens descritivos chaves: Objetivos, Implementação, Produtos, Resultados e Impactos.

²⁶ Todas as entidades cuja missão seja o controle externo da administração pública, o que inclui os Tribunais de Contas da união, estaduais e municipais.

Quadro 3 – Requisitos Bases da Análise da Política Pública

NBASP 9020 - Avaliação de Políticas Públicas	Objetivos
	Implementação
	Produtos
	Resultados
	Impactos

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado na NBASP-9020 – IRB 2021.

Sobre os objetivos amplos da avaliação, considerando a contribuição específica a determinada área de uma política, são usuais:

- **Planejamento e eficiência**- garantir que há uma justificativa para uma política pública e que os recursos são empregados de modo eficiente;
- **Accountability**- demonstrar em que medida uma política alcançou seus objetivos, o quanto bem seus recursos foram utilizados e quais foram os seus impactos;
- **Implementação**- melhorar o desempenho de uma política e a efetividade de sua execução e de seu gerenciamento;
- **Produção de conhecimento**- entender o que funciona (para quem) e o porquê (e em quais contextos);
- **Fortalecimento institucional**- melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes da política pública e suas redes e instituições (IRB, 2021, p.7, grifo nosso).

A norma faz a distinção entre o processo de avaliação de política pública e a auditoria operacional (de desempenho) regulada pela ISSAI 3000²⁷ do IRB, que trata dos aspectos da economicidade, da eficiência e da efetividade. Tais princípios estão definidos a seguir (ISSAI 300, parágrafo 11):

- O **princípio da economicidade** significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.
- O **princípio da eficiência** significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.
- O **princípio da efetividade**²⁸ diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos (IRB, 2021, p.8, grifo nosso).

²⁷ Norma para Auditoria Operacional – 3000. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/norma-para-auditoria-operacional/>.

²⁸ Nota explicativa do IRB: O termo original em inglês (*effectiveness*) abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: efetividade (conceito relacionado à produção de efeitos de uma ação) e eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas).

Enquanto na avaliação de políticas públicas realiza o mesmo exame da operacional acrescento a ampliação dos resultados adicionando os impactos globais e socioeconômicos, assim como a relevância e utilidade da política:

- A **relevância da política**, que é a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender;
- A **utilidade da política** lida com a questão de conhecer se a política foi vantajosa, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais ou não-esperados, e por outro, as necessidades que pretendia atender (IRB, 2021, p.9, grifo nosso).

Portanto, a avaliação de políticas públicas não restringe a objetivos definidos na legislação, podendo inclusive questioná-lo²⁹. Um aspecto fundamental dessa avaliação é a análise da relevância dos objetivos e possibilidade de propor recomendações de aprimoramento ou revisão da política (IRB, 2021). Sobre as abordagens:

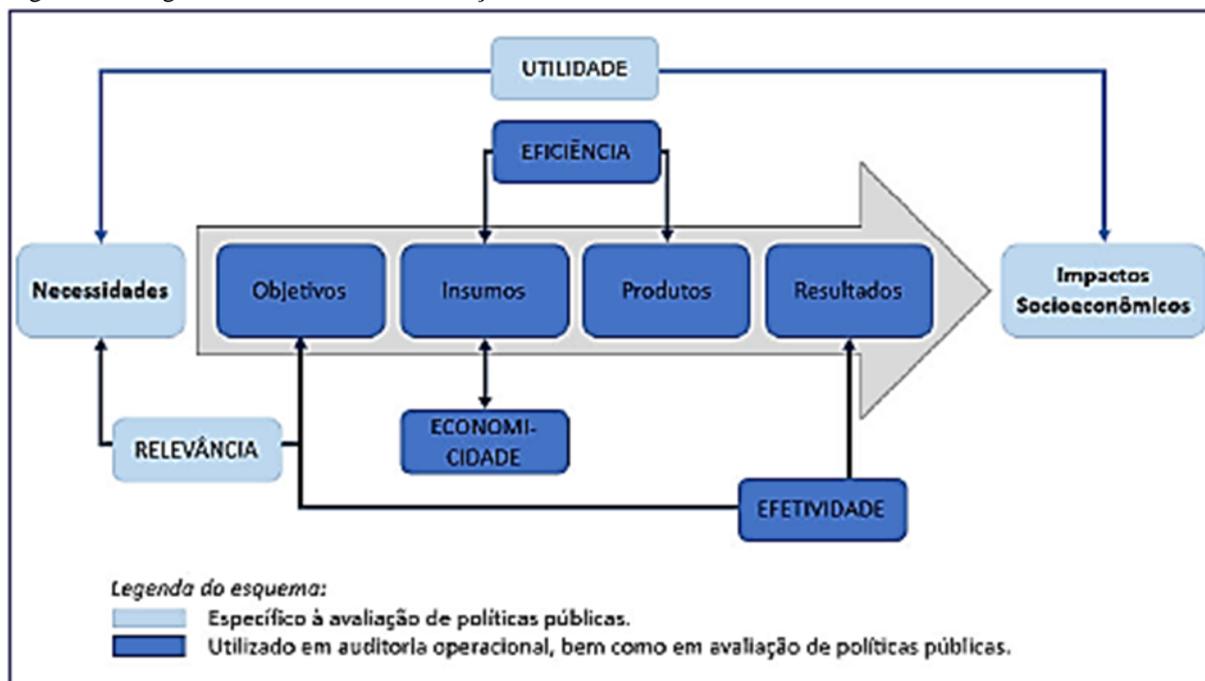
Entretanto, ambas as abordagens são complementares e constituem dois componentes fundamentais para determinar a utilidade da política pública. A mensuração dos efeitos da política permite fazer uma avaliação da sua eficiência e da efetividade, elementos que são componentes da auditoria operacional. Estes últimos então serão utilizados para contribuir com outros elementos (considerações sobre outras políticas que atuam na mesma área ou destinadas aos mesmos problemas, exame de políticas alternativas, ...) para uma apreciação mais profunda da utilidade.

Esta abordagem é uma característica que distingue a avaliação de políticas públicas. Eventualmente uma auditoria operacional pode abordar a questão de utilidade da política pública ao final de sua investigação. Mas esse objetivo não é uma prática comum e nem faz parte das finalidades principais da auditoria operacional, tal como estabelecida na ISSAI 300 (IRB, 2021, p.9).

Em outros termos, na realização dos trabalhos sempre iremos considerar todos os possíveis ângulos de avaliação utilizados em outras técnicas de auditorias ou avaliações. Segue uma figura na forma de diagrama que sintetiza a diferença das técnicas citadas:

²⁹ Vale esclarecer que este questionamento envolve a operacionalização dos objetivos da política pública, não abrangendo o seu processo político decisório, que é atribuição de outros poderes.

Figura 5 – Diagrama do Processo de Avaliação de Políticas Públicas



Fonte: NBASP 9020 – IRB 2021.

O diagrama demonstra visualmente que a avaliação de políticas públicas ultrapassa os objetivos avaliados pela auditoria operacional, inserindo, como dito anteriormente, objetivos relacionados a relevância, necessidades, utilidade e impactos socioeconômicos.

Reforçando a orientação quanto a possíveis conflitos entre decisão e execução, NBASP 9020 faz ainda uma advertência sobre o possível questionamento da limitação da competência ou mandato dos tribunais de contas para avaliarem uma política pública, por ser essa uma decisão exclusivamente política oriunda dos mandatos de outros poderes (IRB, 2021). A resposta sugerida pela norma invoca a independência das EFS no exercício de uma avaliação:

A entidade avaliadora fornece um estudo independente sobre os seus objetivos e impactos. Fazendo isso ela permite, por um lado, que os cidadãos formem suas próprias opiniões sobre as ações públicas; por outro, que os formuladores de políticas tomem decisões sobre a continuidade, a correção ou o abandono de uma política com base em evidências sólidas e específicas (e não com base em simples intuições ou pesquisas de opinião). Mas esta contribuição para o debate democrático é neutra e baseada em fatos: ela apresenta uma reflexão sobre a política pública por meio de uma análise objetiva e de recomendações baseadas em evidências (IRB, 2021, p.10).

Sobre isso, vale ressaltar na realização do planejamento desse trabalho específico de avaliação de desempenho de uma política pública financiada com recursos de empréstimos ou financiamentos, a fundamentação legal e a distinção do tipo de fiscalização, sempre buscando

realçar a característica de recomendação que visa contribuir para o melhor uso do gasto público por meio da otimização da utilidade e do impacto socioeconômico esperado.

Sendo que vale o alerta, que o exposto não exime a responsabilização dos gestores pela má gestão, desvios ou negligência na execução dos projetos ou programas apurados pela auditoria.

A norma também destaca que as EFS não são únicas a realizarem avaliações de políticas públicas, além do próprio governo, tendo as instituições universitárias, empresas de consultoria privada e outras organizações nacionais similar interesse na temática. Devem as EFS considerar essas avaliações quando forem realizar as suas (IRB, 2021). Mas, realça as atribuições das EFS:

No entanto, as EFS são atores naturais da avaliação de políticas públicas, e, devido ao fato de que elas têm a independência necessária, podem desenvolver ou ter acesso ao conhecimento metodológico para a avaliação, e, acima de tudo, têm o conhecimento adquirido de políticas públicas a partir de outros trabalhos realizados. Diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados (IRB, 2021, p.11).

A partir daqui, entramos diretamente na seleção de critérios para a escolha do objeto a ser examinado na avaliação de políticas públicas, a norma apresenta três critérios: i. A importância da política sob análise; ii. A possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política; e, iii. O período desde a implantação da política (IRB, 2021).

O primeiro critério da importância da política pública sob análise, a norma apresenta cinco características para subsidiar a avaliação (Quadro 3), que devem evitar dois equívocos que poderão prejudicar o processo de análise:

O primeiro é escolher uma política pública muito genérica (como política ambiental, política educacional e política de emprego).
[...]
O segundo equívoco é escolher um projeto ou ação pública muito específico (projetos de infraestrutura, mecanismo tributário, etc.) (IRB, 2021, p.13-14).

Em resumo, a avaliação não deve ter um escopo grande demais que será inexecutável, e nem pequeno demais que a torne inviável estatisticamente a mensuração do seu impacto (IRB, 2021). Segue a descrição das características que devem ser consideradas para a correta avaliação da política.

Quadro 4 – Características do critério da importância da política pública

Critério	Característica	Descrição
A importância da política sob análise	Tamanho do seu orçamento	O montante de recursos públicos alocados para aquela política pública
	Partes interessadas	O número ou a importância das partes interessadas, ou a complexidade das conexões entre elas;
	Alcance do efeito	O alcance do seu efeito potencial previsto sobre os destinatários da política e a sociedade
	Complexidade da política	Em relação à multiplicidade de partes interessadas e a dificuldade de avaliar seus efeitos
	Importância social	A importância simbólica da política para a opinião pública

Fonte: Adaptado pelo autor, baseado na NBASP-9020 – IRB 2021.

O segundo critério da possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política pública gira em torno do conceito de efeitos/impactos e sua mensuração. Surge a afirmação que a avaliação da utilidade requer necessariamente a mensuração dos efeitos, que envolvem a relação entre os dados dos custos e a organização da política, e avaliação de efeitos podem ser tanto quantitativos quanto qualitativos, considerando algumas medidas (IRB,2021). A norma faz duas distinções:

» A primeira distinção que deve ser feita é entre os “resultados” e os “impactos”.

- **Efeitos imediatos** ou **de curto prazo e diretos**, afetando principalmente o público-alvo, são descritos como “**resultados**”;
- **Efeitos retardatários** ou **de médio a longo prazo**, que na maior parte das vezes atinge outros indivíduos além do público-alvo, são descritos como “**impactos**” (IRB, 2021, p.15, grifo nosso).

A distinção entre resultados e impactos é essencial, pois a mensuração dos impactos de médio e longo prazo é típica da avaliação de políticas públicas e vai além do que é descrito na auditoria operacional (IRB, 2021, p. 15). E, segue:

» Outra distinção que deve ser feita é entre os tipos diferentes de efeitos que serão avaliados: os **efeitos pretendidos** e os **efeitos inesperados**.

- Efeitos observados em relação aos objetivos declarados pela política (“efeitos previstos”). A avaliação é primordialmente baseada na mensuração dos efeitos esperados e assume que os objetivos da política que produz esses efeitos são formulados e podem ser analisados.
- Outros efeitos que não foram pretendidos nos objetivos declarados: os “efeitos inesperados” podem ser “positivos” ou “negativos” (às vezes são chamados de “efeitos perversos”). A avaliação deve considerar os efeitos inesperados de uma política de modo a ser abrangente e não limitada pelos objetivos declarados da política.

» **Efeitos de curto/longo prazo e efeitos percebidos/objetivos** (IRB, 2021, p.15, grifo nosso).

E ainda, recomenda a norma que:

A avaliação de políticas públicas deve atentar não apenas para os efeitos objetivos, mas também para os efeitos “percebidos” pelos atores que participam da política e pelos seus beneficiários. A mensuração tanto dos “efeitos objetivos”, quanto dos “efeitos percebidos” também implica que a posição e as opiniões das partes interessadas na política pública, tais como administrações e entidades públicas relacionadas, beneficiários potenciais e terceiras partes envolvidas (organizações e pessoas) devem ser descritas e avaliadas (IRB, 2021, p. 15).

Está recomendação demonstra claramente que a avaliação de política pública realizada pelos tribunais de contas necessita de profissionais com elevado grau de conhecimento e discernimento técnico capazes de interpretar dados e gerar informações precisas para mensurar o desempenho a ser avaliado. Prossegue a recomendação, destacando:

Um ponto crucial é que a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atribuir os efeitos observados aos instrumentos da política implementada, sem os quais não é possível avaliar sua utilidade. Portanto, é necessário que seja baseada em relações causais que possam demonstrar a conexão entre a ação política e o efeito medido. Em princípio, a avaliação deve “modelar a política”, isto é, realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos (intencionais ou não) (IRB, 2021, p. 15-16).

Esse critério necessita da integração do trabalho da equipe de auditoria contando com a colaboração dos gestores da política pública para compreender e utilizar os indicadores de resultados e impactos que foram utilizados na elaboração do projeto/programa. Esses indicadores devem ser avaliados pela equipe de auditoria se estão adequadas as características regionais.

Segue o quadro proposto pela NBASP 9020 para a avaliação da possibilidade de medir os diversos “efeitos” da política. O quadro apresenta uma abordagem sistemática de todos os efeitos que estão sujeitos à avaliação. Alerta a norma da dificuldade de preenchimento satisfatório, mas que isso deve ser uma ambição dos avaliadores (IRB, 2021):

Quadro 5 – Avaliação do critério dos efeitos da política pública

	Efeito de curto prazo (“resultado”)		Efeito de longo prazo (“impacto”)	
	Percebido	Objetivo	Percebido	Objetivo
Efeito intencional				
Efeito Não-intencional				

Fonte: NBASP-9020 – IRB 2021.

O terceiro critério trata do tempo para a avaliação da política pública considerando o período desde a implantação da política, possui três momentos distintos (IRB, 2021):

- » Uma **avaliação ex-ante**, antes do início da implementação de uma política pública em particular ou da criação de uma entidade (esta ocorre muito raramente nas EFS);
- » Uma **avaliação concomitante**, realizada ao mesmo tempo da implementação e da execução da política que está sendo avaliada. Uma decisão para realizar tal avaliação pode ser tomada no momento da aprovação da legislação que estabelece a política pública;
- » Uma **avaliação ex-post**, que é uma análise retrospectiva, uma revisão. Às vezes, esse tipo de avaliação encontra-se prevista explicitamente desde o início da política (IRB, 2021, p.15).

A norma sugere as EFS a preferência pela avaliação após dois ou três anos da implementação, de modo a possuir dados possíveis de verificação de resultados preliminares. Além disso, considera que o processo de avaliação de política deve ser essencialmente cooperativo, ou seja, construído em conjunto com as partes interessadas, definidos como atores que participam da política, beneficiários diretos ou indiretos ou população afetada (IRB, 2021).

❖ Planejamento da Avaliação de Políticas Públicas

Definido o objeto da avaliação de política pública, o planejamento seguirá uma sequência de etapas, que são comuns à auditoria operacional, porém com a adição de questões específicas para o processo de avaliação de políticas (IRB, 2021). As etapas são:

- A viabilidade da avaliação;
- A organização; e
- As ferramentas e os métodos a serem aplicados e o uso de especialistas.

Sobre *a viabilidade da avaliação* o tribunal de contas irá definir a abordagem necessária, para isso serão analisadas questões específicas para que a fase de execução seja eficaz. Seguem as questões sugeridas para subsidiar a elaboração das questões avaliativas da matriz de planejamento da avaliação, conforme a NBASP-9020:

- A definição do objeto e do escopo da avaliação;
- A definição das partes interessadas;
- A definição das questões de avaliação;

- A probabilidade de disponibilidade dos dados necessários para a avaliação da política;
- A organização do processo de avaliação e o cronograma pretendido para a avaliação;
- A escolha da metodologia; e
- A identificação dos recursos humanos e financeiros.

Prossegue a norma com a orientação de tratamento das respostas obtidas das questões avaliativas:

As diferentes respostas fornecidas são examinadas em um estudo de viabilidade, cujos resultados são reportados em um documento submetido aos tomadores de decisão. Baseado neste estudo, a entidade avaliadora decide se vai adiante com o processo de avaliação e se a iniciará.

A definição dos objetivos da avaliação, do seu escopo e da metodologia em um pré-estudo não é específica da avaliação de políticas públicas. Mas o que caracteriza especialmente a viabilidade da avaliação é o objetivo de avaliar se é possível ou não organizar uma avaliação independente com as partes interessadas (IRB, 2021, p.20-21).

Não abordaremos as orientações da norma sobre avaliações oriundas de demandas externas por não se compatibilizarem com os objetivos desse trabalho.

Por fim, orienta a norma no caso de concluir pela inviabilidade da avaliação, quando verificados efeitos difíceis de mensurar ou de importância limitada, fontes quantitativas e qualitativas insuficientes, por exemplo. Neste caso, sugere a redução de escopo e a adoção de possível auditoria operacional clássica visando medir sua efetividade e eficiência (IRB, 2021).

Se este não for o caso, a avaliação de viabilidade deve produzir um memorando de planejamento da avaliação que estabelece a estrutura da abordagem da avaliação e valida diversos itens, tais como (IRB, 2021, p.22):

- Descrição da política;
- Identificação das partes interessadas;
- Questões de avaliação;
- Organização da abordagem da avaliação; e
- Seleção da metodologia e dos instrumentos científicos.

Sobre a *organização*, a norma sugere considerar uma estrutura composta de: Equipe de avaliadores, Comitê de supervisão e Comitê consultor (IRB, 2021). Consideramos essa organização aplicável a EFS somente quando estabelecer a atividade de avaliação de políticas públicas permanentes.

Sobre as *ferramentas e métodos disponíveis*, a norma retoma o seu propósito de estabelecer uma estrutura comum para realizar avaliação de políticas públicas, e não é apresentar e discutir metodologias (IRB, 2021). Sugerindo:

Na verdade, há uma série de fontes onde se pode encontrar ferramentas para realizar avaliações. Particularmente, as organizações internacionais, tais como a OCDE, a ONU e o Banco Mundial têm desenvolvido metodologias abrangentes sobre avaliação de políticas públicas. Uma entidade envolvida na avaliação de políticas públicas pode dispor de um painel amplo de instrumentos para realizar avaliações que se baseiam não só em indicadores quantitativos, mas também em estudos de corte comparativos, ensaios controlados aleatórios, dados estatísticos e sociais, pesquisas e entrevistas (IRB, 2021, p.23).

Em resumo, diante de expressiva quantidade de metodologias e ferramentas já desenvolvidas, a finalidade primária da NBASP-9020 é apresentar uma estrutura conceitual com os pontos-chaves delimitados que deverão ser utilizados pelas EFS na implantação do processo de avaliação de políticas públicas, sem fixa métodos e técnicas. Evitando dessa forma engessar o procedimento diante das infinitas variáveis possíveis que surgirão para os avaliadores.

Segue a norma afirmando que dependendo da abordagem adotada pelas questões, a avaliação poderá envolver (IRB, 2021):

- a) Uma revisão da literatura científica internacional;
- b) Uma comparação internacional ou pelo menos um padrão de referência criado a partir de missões ao exterior ou mediante entrevistas ou por meio de subcontratados (especialistas, membros da universidade, etc.);
- c) Indicadores quantitativos ou qualitativos dos efeitos da política pública avaliada. Todos os métodos quantitativos de avaliação de políticas públicas podem ser utilizados e aplicados nas bases de dados existentes – cuja confiabilidade deve ser avaliada, caso necessário: análise estatística de probabilidade e econométrica; entretanto, deve ser ressaltado que a efetividade de uma política não pode ser deduzida apenas com base em indicadores isolados, isto requer um contrafactual (veja ponto d);
- d) Estudos de corte comparativos de modo a avaliar os resultados e os impactos de uma política. O objetivo desses estudos é recriar, seja explicitamente (grupo de controle) ou implicitamente (uma análise “*coeteris paribus*”, diferenças em diferenças), uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual a situação atual é comparada. Com esta comparação é possível, com certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada;
- e) Pesquisas de modo a obter informação factual e/ou coletar a opinião do público-alvo da política, bem como as visões dos atores que a implantaram. Essas pesquisas nos fornecem mais informações sobre os efeitos percebidos do que sobre os efeitos objetivos, mas ainda assim são úteis para a avaliação, na medida em que os efeitos percebidos influem no comportamento das partes interessadas de uma política (IRB, 2021, p.23-24).

Em relação ao último item que trata da coleta de opinião, a norma sugere serem obtidas utilizando-se de:

- **Pesquisas quantitativas** para obter informação objetiva, dirigidas a uma amostra da população ao mesmo tempo aleatória e representativa (e não a uma amostra “selecionada” pela EFS ou pelos atores da política avaliada). Uma amostra não-representativa leva a um viés na informação obtida na pesquisa.
- **Pesquisas qualitativas:** entrevistas individuais ou em grupo (grupos homogêneos ou mistos, ou primeiro homogêneo e depois grupos mistos), fóruns, etc. Esta abordagem complementa a mensuração quantitativa das opiniões por meio de pesquisas aleatórias e representativas: as questões perguntadas e as respostas fornecidas são muito ricas e ajudam os participantes a refletir e formular suas opiniões, e os diálogos nestes grupos mistos são informativos (IRB, 2021, p. 24, grifo nosso).

Ou seja, a avaliação de políticas públicas envolve uma rede de conhecimento ampla e complexa que, por sua vez, abrange diversas áreas de conhecimento científico, tornando esse tipo de avaliação obrigatoriamente multidisciplinar. Acrescenta ainda a norma, sobre as peculiaridades que envolvem as EFS, principalmente de acesso e de recursos a sua disposição:

Adicionalmente, e mais especificamente no caso das Entidades Fiscalizadoras Superiores, uma EFS pode também contribuir para a abordagem de avaliação de políticas públicas com todas as informações a sua disposição referentes à política avaliada como parte de suas outras atividades de controle e auditoria na área em questão, em particular de auditorias operacionais anteriores realizadas em entidades públicas afetadas pela política avaliada. Este enriquecimento derivado do conhecimento, por vezes profundo, que a EFS tem do tema avaliado, assim como das entidades envolvidas, constitui uma fonte de valor agregado essencial da EFS (IRB, 2021, p. 24-25).

Quanto à *utilização de especialistas*, orienta a norma:

A natureza científica e multidisciplinar da avaliação de políticas públicas significa que se pode recorrer a especialistas de diversos campos do conhecimento: economistas, estatísticos, sociólogos, especialistas na área que será avaliada etc. (Veja ISSAI 2620 – Utilização do Trabalho de Especialistas, item 5.4).

A entidade encarregada de avaliar políticas públicas pode constituir uma equipe permanente de especialistas em métodos dedicada a essas avaliações. Entretanto, em razão da falta de recursos, pode ser necessário recrutar um ou mais especialistas externos renomados, tanto na área metodológica, quanto na área da política avaliada, geralmente de modo temporário ou com jornada parcial. Essas necessidades devem ser identificadas na análise da viabilidade da avaliação.

Os procedimentos de seleção de especialistas estão sujeitos aos mesmos requisitos em termos de profissionalismo, rigor e independência que são aplicáveis aos auditores, avaliadores e outros trabalhadores das entidades avaliadoras. Por exemplo, quando é permitido pela lei e pelos estatutos das EFS, também será útil conferir aos especialistas os mesmos poderes de investigação e cobrar deles a observância das mesmas obrigações profissionais (em particular, as questões de confidencialidade) que são próprias dos auditores das EFS.

Esses especialistas devem atuar por vontade própria e ser devidamente remunerados para garantir sua independência, envolvimento e a qualidade esperada de suas intervenções (IRB, 2021, p. 25).

Por fim, a norma trata da finalização dos resultados, com orientações do esboço do relatório final que deverá conter todos os itens incluídos na avaliação de viabilidade juntamente com as conclusões obtidas pela equipe de auditoria, na forma de recomendações. Importante submeter o relatório preliminar às impressões das partes interessadas, formalizando o contraditório conforme o procedimento padrão de auditoria (IRB, 2021).

2.2.1.2 Referencial de controle de políticas públicas do TCU

Diferente da pesquisa anterior da NBASP-9020, aqui iremos explorar os pontos de interesse ou referência para compor a avaliação específica de interesse deste trabalho. A seleção não pretende eximir os auditores de controle externo da análise na íntegra dos documentos ou normas aqui utilizados. Vale ressaltar que esse referencial do TCU também utiliza a NBASP-9020.

Um destaque importante deste referencial, que consta na apresentação do Ministro Presidente José Múcio, resume bem o trabalho metodológico necessário para o seu desenvolvimento:

Para chegar a este conjunto de aspectos foram examinadas múltiplas fontes de informação, entre atos normativos, documentos técnicos, artigos e publicações nacionais e internacionais, com destaque para guias de referência produzidos pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai), Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *U.S. Government Accountability Office* (GAO) e o *U.K National Audit Office* (NAO). Esse esforço resultou na seleção de boas práticas, critérios de auditoria, itens de verificação e matrizes de planejamento padronizadas, para apoiar as equipes de fiscalização designadas para esses tipos de trabalho, bem como para contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, implementação e avaliação das intervenções estatais, visando a efetiva entrega de resultados à sociedade (TCU, 2020b, p. 9-10).

Ou seja, o processo de construção do conhecimento para a fiscalização de políticas públicas, tanto teórico quanto operacional, é um trabalho complexo, extenso e contínuo, que necessita ser realizado por cada tribunal de contas brasileiro, a fim de se adequar às suas características regionais diversas.

O referencial é organizado em três partes: 1. Contextualização; 2. Referencial de Controle e 3. Políticas Intersetoriais e Intergovernamentais; e das Considerações finais. Sendo

que nos interessa detalhar, para a construção de conhecimento dessa pesquisa, o estudo da primeira e segunda parte, preferencialmente, pois este documento do TCU e seus anexos serão referências bibliográficas e técnicas de consulta contínua no planejamento da auditoria.

Salienta-se que este referencial atendeu a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2020, da União, que estabeleceu que o TCU teria que elaborar um quadro-resumo com a qualidade das metas e objetivos dos programas³⁰ (TCU, 2020b).

Na primeira parte da *Contextualização* são apresentados os conceitos básicos do tema, do ponto de vista dos órgãos de controle, objetivos do documento, sugestões de aplicação e a metodologia adotada na elaboração (TCU, 2020b).

Sobre a finalidade institucional e dos objetivos perante as partes interessadas:

O presente referencial é uma ferramenta de controle de políticas públicas que provê instrumentos objetivos para análise sistemática de aspectos relativos à formulação, implementação, avaliação de políticas públicas, com vistas a fornecer informações úteis para o processo de tomada de decisão acerca de sua continuidade, aprimoramento ou extinção.

Trata-se de um instrumento de apoio para o controle, interno e externo, de políticas públicas, que além de padronizar e integrar conceitos e métodos de fiscalização, também poderá ser utilizado pelo gestor como guia para aprimoramento de seus processos de trabalho.

Nesta primeira edição do referencial, serão abordados, prioritariamente, aspectos condicionantes das políticas públicas, isto é, aspectos de formulação e implementação que, se não forem bem endereçados, podem afetar de modo significativo o desempenho da política e comprometer seus resultados (TCU, 2020b, p. 13-14).

É adotado um conceito de políticas públicas, de acordo com a função controladora exercida pela instituição:

Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil, para fins do presente Referencial de Controle de Políticas Públicas, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (TCU, 2020b, p. 13-14).

³⁰ Teor do dispositivo constante da LDO 2020: “Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2020.”

Ressalta-se que o conceito expande o sentido de políticas públicas além dos programas de governo, considerando outras ações e diretrizes que de algum modo proporcionem intervenções públicas³¹ no país (TCU, 2020b).

O referencial faz a distinção conceitual de análise, avaliação e controle de políticas públicas:

A **análise** de políticas públicas corresponde ao “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETCHE, 1998), podendo ter caráter descritivo, com o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas (formulação, implementação e avaliação) em si mesmo, ou prescritivo, voltada a apoiar os formuladores de políticas agregando conhecimento ao processo de elaboração.

A **avaliação** de políticas, a despeito da existência de múltiplas correntes de pensamento, em sua visão majoritária, associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos.

O **controle**, por sua vez, pode ser compreendido sob quatro perspectivas: o controle gerencial, o controle interno, o controle externo e o controle social (TCU, 2020b, p. 16).

Ou seja, das definições acima podemos deduzir que a *análise de políticas* faz parte de trabalhos de natureza *ex-ante*, voltados para a formulação de políticas. A avaliação de políticas seriam trabalhos de natureza *concomitante* e *ex-post*, realizados durante a execução e na apuração do desempenho/efeito do programa e/ou projeto. Por sua vez, os controles seriam trabalhos realizados em todas as fases da política, sendo diferenciadas pelos seus responsáveis, que seriam gestores ou avaliadores internos ou por instituições externas oficiais ou privadas. Dos controles, vale destaque para o conceito de controle externo oficial, por sua amplitude:

O **controle externo**, em que pese a possibilidade de colaboração com todos os tipos de controle, realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de informações prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas; bem como verifica aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos. Busca, portanto, oferecer segurança para as partes interessadas sobre as informações prestadas pela gestão, de forma independente desta (TCU, 2020b, p. 16, grifo nosso).

³¹ Intervenções públicas são ações governamentais voltadas ao tratamento de questões específicas de interesse público, as quais se manifestam por meio de instrumentos como estratégias, políticas nacionais, planos, programas, projetos, processos, ações, regulamentações e outros. Uma política pública, em geral, é implementada por meio de um conjunto coordenado e coerente de intervenções que, juntas, buscam alterar uma realidade. Aqui cabe ressaltar que as intervenções podem ser feitas tanto com o uso de recursos orçamentários quanto mediante incentivos outros, como no caso dos gastos tributários. Na administração pública federal brasileira coexistem, instrumentos tradicionais – como implementação por gestão direta e por uso de incentivos econômicos, e iniciativas para implementar políticas por gestão indireta, mediante convênios, contratos e concessões de uso (COSTIN; 2005, SOUZA; 2001, TORRES; 2007) – e instrumentos mais recentes – como transferências fundo a fundo (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

O TCU ressalta que este referencial não quer criar um novo método de avaliar políticas ou aplicar auditoria operacional, porque para ambas existem diversas metodologias disponibilizadas³², ao invés disso, busca-se orientações de apoio aos auditores, com matrizes de planejamento padrão com um núcleo comum de questões (TCU, 2020b). Dessa forma, define o objetivo do referencial:

O objetivo específico deste Referencial de Controle de Políticas Públicas é estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação (TCU, 2020b, p. 16).

Por fim, fechando a primeira parte da Contextualização, é sugerido a forma de utilização do referencial como instrumento de apoio aos trabalhos que envolvem políticas públicas, consolidando um conjunto de conhecimentos, boas práticas, critérios de auditoria, questões e itens de verificação que podem ser utilizados em situações concretas, sem substituir os demais documentos técnicos existentes (TCU, 2020b).

No segundo capítulo intitulado *Referencial de Controle* é apresentada uma visão geral do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, agrupados em denominados Blocos de Controle que irão orientar as auditorias (TCU, 2020b). Sobre isso:

Para estruturação deste Referencial de Controle de políticas públicas adotou-se uma adaptação do **modelo de processo**, conhecida como **ciclo de políticas públicas**, segundo o qual as políticas podem ser formuladas, implementadas e avaliadas por meio de uma sequência de etapas e fases.

A cada uma das fases do ciclo foi associado um **bloco de controle** contendo informações essenciais para o planejamento e execução de ações de controle envolvendo políticas públicas. Ao longo das próximas seções serão apresentados e detalhados cada um dos elementos que compõem esses blocos (TCU, 2020b, p. 16, grifo nosso).

Sobre esse modelo de processo de ciclo de políticas públicas adotado pelo referencial de controle:

Os Modelos Processuais partem do pressuposto de que não é possível se estudar a “substância” de uma política pública, sendo necessário parti-la em seus processos constituintes. Esses processos podem ser agregados em fases, tais como a de planejamento, implementação e avaliação. Desse modo, os defensores desse modelo

³² Não só pelo TCU, mas por outros organismos nacionais e internacionais como a Intosai, a OCDE, o Banco Mundial, o Ipea, a ONU, o Tribunal de Contas Europeu, o GAO e outros (Brasil; TCU, 2020b).

consideram que a forma como uma política pública é formulada ou implementada pode ser diferente da concepção original da política, determinando seu sucesso ou fracasso.

É interessante ressaltar que o modelo mais em voga prevê fases como: a) identificação de problemas, em que as demandas para o Estado são manifestas; b) a constituição de uma agenda; c) a formulação de propostas; d) a legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei; e) a implementação de políticas; f) a avaliação de políticas (Dye apud Baptista, 2012, p. 51).

Baptista acresce ainda que:

O desenho do Estado Brasileiro também possui influências desse modelo, porquanto as atividades de gestão são concebidas como um ciclo e divididas entre órgãos de **planejamento** (no governo federal, exercidas majoritariamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), **implementação** (os ministérios e órgãos de execução) e **avaliação** (que inclui o Tribunal de Contas da União, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e unidades nos próprios órgãos executores) (Baptista, 2012, p. 51, grifo nosso).

Neste referencial é adotado o ciclo de políticas públicas em três estágios: formulação, implementação e avaliação, com suas respectivas fases. O estágio de *formulação*, onde são analisados os problemas e intervenções das ações governamentais, possui as seis fases seguintes:

- a) **diagnóstico do problema**, que diz respeito à identificação do problema, sua delimitação e caracterização, identificação de público alvo e de possíveis causas, efeitos e formas de tratamento;
- b) **formação da agenda pública**, isto é, a escolha do conjunto de problemas ou temas considerados merecedores de intervenção pública;
- c) **desenho da política pública**, que contempla a caracterização da política com base em modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos;
- d) **análise de alternativas**, que se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e confronta aspectos como custos-benefícios e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão; e
- e) **tomada de decisão**, que representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitadas (TCU, 2020b, p. 26).

Já o estágio de *implementação*, que são todas as ações gestão dos processos, finanças e operações necessárias para a execução da política pública, possui as três fases seguintes:

- a) **estruturação da governança e gestão**, que envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política (business case), dos processos e operações necessários ao seu funcionamento;

b) **alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros**, que envolve, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública; e

c) **operação e monitoramento**, que é o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública (TCU, 2020b, p. 26).

Por fim, o estágio de *avaliação*, que pode ocorrer nas fases anteriores e após seu encerramento, é formado pelas duas fases seguintes:

a) **avaliação** que diz respeito ao processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública; e

b) **extinção**, que ocorre quando o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; ou o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais (TCU, 2020b, p. 27).

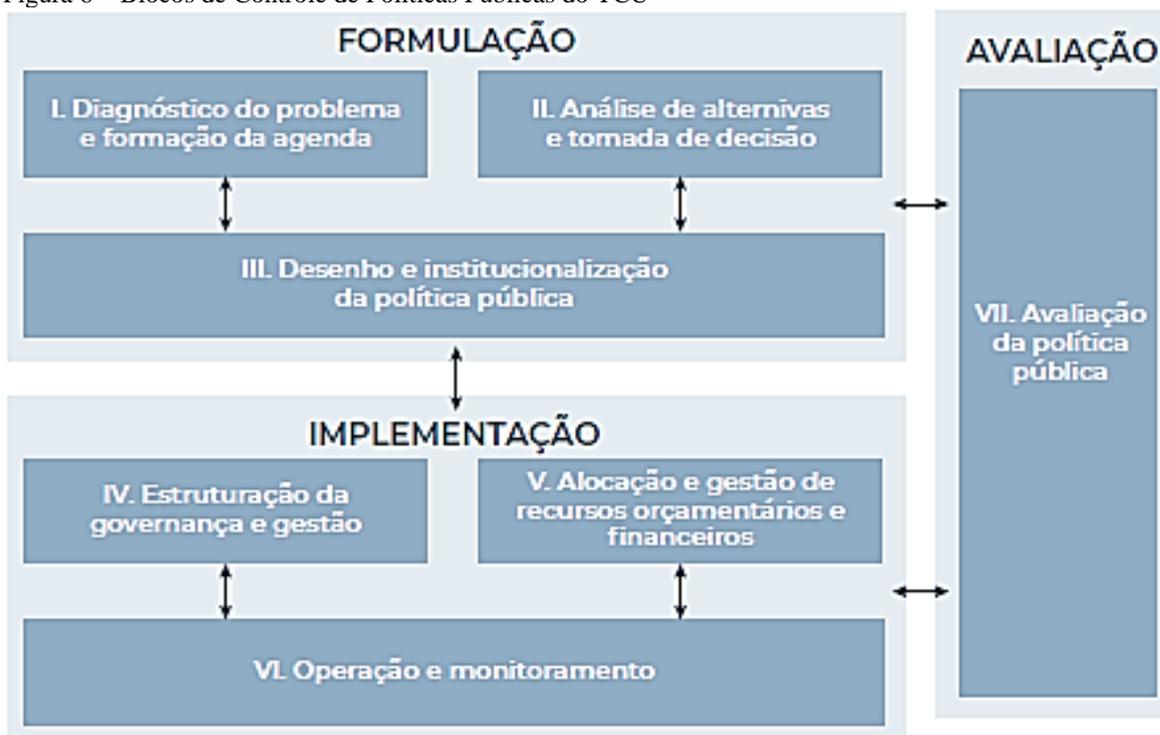
Todo os conceitos expostos até aqui, servirão para a compreensão da aplicação dos procedimentos seguintes de avaliação da política pública, utilizando a estratégia de definição de escopo de auditoria estruturado em 7 Blocos de Controle baseados nos estágios e fases do ciclo de políticas públicas apresentado (TCU, 2020b).

Cada bloco de controle contém um conjunto de boas práticas, questões e subquestões de auditoria, uma matriz de planejamento, uma lista sugerida de itens de verificação; uma proposta de quadro-resumo; e uma lista de potenciais critérios de auditoria (TCU, 2020b).

Portanto, de acordo com cada bloco de controle é elaborado um escopo de auditoria com os seus respectivos papéis de trabalho, todos disponibilizados na internet para orientar os trabalhos técnicos. Todo o exposto é referência técnica para utilização, de acordo com o escopo definido, para a realização da avaliação de políticas públicas financiadas.

Segue abaixo uma ilustração das fases dos processos sujeitos a avaliação elaborado pelo TCU, visando a maior noção das intercalações entre os ciclos de políticas públicas que formaram os blocos de controle:

Figura 6 – Blocos de Controle de Políticas Públicas do TCU



Fonte: Referencial de Controle de políticas públicas do TCU. (TCU, p.28)

Por fim, são essas as principais fontes de referência na avaliação de políticas públicas a serem sistematizadas na proposta de intervenção deste trabalho, mas não são os únicos documentos técnicos de consulta. Segue outros documentos, nesse mesmo padrão, que compõem as referências de consulta deste trabalho:

- Manual de metodologia para a Avaliação da Execução de Programas de Governo, da Controladoria-Geral da União — CGU;
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante* (volume 1), do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA;
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* (volume 2), do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA.

Vale destacar também o trabalho publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que apresenta um e-book³³ com teorias e técnicas econômicas aplicadas a busca da

³³ E-book Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência da STN. O objetivo do trabalho desenvolvido pela STN é fomentar a cultura permanente de avaliação desses gastos no âmbito do Setor Público, a qual inclui o monitoramento, a mensuração dos resultados e a análise de impactos das políticas públicas, em estreita relação com sua missão institucional, "Gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, zelando pelo equilíbrio fiscal e pela qualidade do gasto público". Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/avaliacao-da-qualidade-do-gasto-publico-e-mensuracao-da-eficiencia/2015/30> . Acesso em: 30/09/2023.

melhoria da qualidade do gasto público. Convém ponderar, sem desviar do objeto principal desse estudo, outras percepções da eficiência que podemos obter do tema principal, uma visão macroeconômica por exemplo, onde é importante também entender a importância da boa gestão da dívida pública para a redução do seu custo de financiamento, permitindo ampliações de outras despesas relevantes, contribuindo para a eficiência do gasto público e da estabilidade econômica (Boueri; Rocha; Rodopoulos, 2015). Essa fonte será de bom aproveitamento pelos Auditores de Controle Externo – Economistas, ao comporem as equipes de multidisciplinares de avaliações, visto que é uma publicação específica da área econômica.

3 ENQUADRAMENTO E REQUISITOS

3.1 Enquadramento Jurídico e Competências dos Tribunais de Contas

O Brasil é um país que carrega em sua Carta Magna os objetivos fundamentais de garantir o desenvolvimento nacional e a promoção do bem-estar de todos³⁴, para isso se destaca a utilização do endividamento público como recurso financeiro para assegurar níveis equilibrados de investimentos e de serviços públicos ao povo, assim como mecanismo de condução da política monetária (Silva, 2019). Sendo as operações de crédito um dos principais instrumentos de viabilização do desenvolvimento socioeconômico mediante grandes investimentos em infraestrutura e tecnologia.

Nesse sentido, Loureiro (2023, p. 525) diz que: “O nível de bem-estar das pessoas e o desenvolvimento social e econômico de um país são diretamente proporcionais à qualidade de suas políticas públicas”. Portanto, quando falamos de investimentos públicos oriundos de operações de crédito, estamos na verdade tratando de financiamento de *Políticas Públicas*, de elevados montantes financiados por meio de empréstimos feitos junto a terceiros, onerados por encargos e juros, geralmente com amortizações a longo prazo. É sobre o uso dessa operação de crédito, em especial a externa, contratada com organismos multilaterais, a motivação dessa pesquisa.

Sobre isso, Edilberto Lima (2023, p.19) afirma que: “O Brasil precisa urgentemente melhorar a qualidade de suas políticas públicas”. Esclarecendo ainda a necessidade de avaliação e controle dos gastos públicos pela administração pública:

É fundamental que todas as esferas de governo incluam a avaliação, em suas várias formas e metodologias, como uma das dimensões para aumentar a equidade e a eficiência da atuação governamental (LIMA, 2020). Embora a Emenda à Constituição nº 109, de 2021, tenha expressamente previsto a avaliação, estabeleceu que esta se daria na forma da lei, e ela ainda não foi aprovada. Passos importantes foram os dois manuais elaborados pelo governo federal, em 2018, incluindo a avaliação *ex ante* e a *ex post* e a criação de uma secretaria específica para realizar avaliações, que tem sido mantida, com alterações de nomenclatura e maior ou menor relevância, pelas últimas administrações (Lima, 2023, p. 19, grifo nosso).

³⁴ Constituição Federal do 1988, incisos II e IV do artigo 3º.

E, sobre o processo de avaliação de políticas públicas, Lima destaca o papel dos Tribunais de Contas³⁵, como instituições competentes para exercerem a função de controle externo da gestão pública e de avaliação das políticas públicas:

Entre as instituições vocacionadas para essa tarefa, os **Tribunais de Contas** surgem com destaque, podendo contribuir decisivamente para melhores políticas de educação, saúde, saneamento, segurança pública, proteção à primeira infância, entre várias outras áreas de atuação do governo. As instituições de controle externo dos países mais avançados desenvolvem esse trabalho com regularidade, como ilustraremos mais à frente (Lima, 2023, p. 19, grifo nosso).

As principais competências constitucionais designadas ao Tribunais de Contas da União estão descritas nos incisos I a XI, do art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), definindo em detalhes a sua função de controle externo exclusiva. Sobre isso, conforme Luiz Henrique Lima:

O art.71 da CF precisou que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, ao qual atribui onze competências, sem prejuízo de outras constantes no próprio texto constitucional (art.33, §1º; art. 72, §1º; art.74, §2º; art.161, parágrafo único), na LOTCU³⁶, na LRF³⁷ e em diversos outros diplomas legais (Lima, 2015, p. 50).

O Controle Externo possui competências e funções distintas na CF/1988, uma de natureza legislativa de competência do Congresso Nacional no exercício da função parlamentar de julgamento político, e outra de natureza técnica administrativa dos tribunais de contas no exercício da função controladora. Nas palavras do ex-Ministro do Supremo Carlos Ayres Brito:

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção inicial entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pelas compridas passarelas do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatoria atuação conjugada (Brito, 2005).

E, ainda, neste sentido, quanto a julgar as contas, para o ex-Ministro Ayres Brito são distintas as atribuições:

³⁵ Também denominados de Entidades de Fiscalização Superior (EFS) da área pública, termo utilizado internacionalmente.

³⁶ Lei nº 8.443, de 16/07/1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU).

³⁷ Lei Complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas³⁸. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a **parâmetros de ordem técnico jurídica**; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais. (Brito, 2005, grifo nosso)

Importa esclarecer que os tribunais de contas não são órgãos integrantes do Poder Legislativo, apesar estarem no capítulo referente ao Poder Legislativo da CF/88, até mesmo por terem entre suas atribuições a capacidade de realizar por iniciativa própria inspeções ou auditorias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Explica, o ex-Ministro Ayres Brito:

Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: "O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**" (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada (Brito, 2005).

A CF/1988 e diversas outras normas infraconstitucionais ampliaram substancialmente o campo de ação das auditorias do Tribunal de Contas da União³⁹ além das prestações de contas, autorizando a fiscalização de temas específicos, como o resultado da gestão fiscal, monitoramento do endividamento público e a avaliação de políticas públicas.

Diante disso, evidencia-se a significância e relevância da independência institucional da atuação dos Tribunais de Contas, e do imprescindível exercício de controle substancial da gestão pública, de acordo com os ensinamentos abaixo:

Os Tribunais de Contas dispõem de instrumentos eficientes para evitar o mau uso do dinheiro público, como os alertas a que se refere o artigo 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os quais informam os gestores sobre ultrapassagem de limites de gastos e endividamento, indícios de irregularidades e outros que possam comprometer a boa gestão das contas públicas. Atualmente tem sido intensificado seu uso, mostrando essa importante ação de natureza preventiva, seguramente a melhor forma de evitar a má gestão das contas públicas. (Conti, 2019, p.320).

³⁸ A Constituição de 1988 deixa claro que é da competência exclusiva do Congresso Nacional "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo" (inciso X do art. 49). (Brito, 2005)

³⁹ Que devido ao Princípio da Simetria constitucional do art. 75 da CF/1988 se estende a todos os tribunais de contas do país.

Sobre isso, afirma Scaff (2014, p. 3179), que: “Os institutos jurídicos não teriam nenhuma importância se não tivessem por função regular condutas humanas em proveito da convivência harmônica em sociedade”. Por fim, o estudo do endividamento é vinculado a diversos conceitos de suma importância, como sustentabilidade financeira, justiça intergeracional, desenvolvimento sustentável, entre outros.

3.1.1 Delimitação do controle externo diante da avaliação da política pública

O contexto de atuação institucional sobre a avaliação da política públicas pede o esclarecimento dos limites da ação do controle externo, exercido pelas Cortes de Contas, diante das decisões políticas que definem os objetivos e direções a serem seguidos pela política pública.

Ressaltamos a distinção conceitual de avaliação e controle de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), considerando a corte federal como a referência para o sistema de controle externo nacional⁴⁰:

A **avaliação de políticas**, a despeito da existência de múltiplas correntes de pensamento, em sua visão majoritária, associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos.

O **controle**, por sua vez, pode ser compreendido sob quatro perspectivas: o controle gerencial, o controle interno, o controle externo e o controle social (TCU, 2020b, p.16).

E ainda, sobre a avaliação de políticas públicas, conforme a Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP 9020⁴¹, que trata desse tema do Instituto Rui Barbosa (IRB), que estabelecer como requisitos bases da análise o seguinte:

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus **objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível**, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. (IRB, 2021, p.7, grifo nosso).

Ou seja, a avaliação de políticas públicas proposta para os tribunais de contas, e defendida por esse estudo, não tem por objetivo envolver os estágios decisórios da política pública de competência da gestão da Administração Pública, sendo o interesse específico pela execução dos projetos ou programas. O ciclo de políticas públicas envolve cinco estágios, que são: (1) Construção de agenda; (2) Formulação da política; (3) Processo decisório; (4) Implementação; (5) Avaliação.

⁴⁰ Aqui ressaltamos o Princípio da Simetria Constitucional do sistema disposto no art. 75, da CF/1988.

⁴¹ Analisada com detalhes no capítulo 4, subcapítulo 4.4.1.

A própria NBASP 9020 se preocupa com possíveis conflitos entre poderes quanto a competência do órgão de controle externo para avaliar as decisões do gestor público quanto a execução da política, e orienta o seu papel perante as políticas públicas. O objetivo da norma é fiscalizar de modo neutro e independente as inúmeras dimensões das políticas públicas **a fim emitir parecer sobre sua utilidade** (IRB, 2021, grifo nosso).

Esclarecido os objetivos, vale destacar e atualizar outros fundamentos legais que se entrelaçam com a competência natural dos tribunais de contas no exercício da atividade de avaliação de políticas públicas.

As EFS são atores naturais da avaliação de políticas públicas, e, devido ao fato de que elas têm a independência necessária, podem desenvolver ou ter acesso ao conhecimento metodológico para a avaliação, e, acima de tudo, têm o conhecimento adquirido de políticas públicas a partir de outros trabalhos realizados. Diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados (IRB, 2021, p.11).

Sobre as inovações normativas que promovem ações sobre as políticas públicas, a recente EC nº 109/2021 introduziu o §16, no art. 37, da Constituição Federal de 1988, que determinou a realização avaliação de políticas públicas e atribuiu a competência aos órgãos da administração pública para realizá-las:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

E ainda, a CF/1988, ao dispor sobre os princípios da ordem social, no art. 193, caput e parágrafo único, destaca o papel planejador do Estado, assegurando a participação da sociedade no processo de controle e de avaliação das políticas públicas. Aqui ressaltamos o papel dos tribunais de contas como a instituição pública com independência e as atribuições necessárias para suprir e auxiliar o exercício do controle social.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, **de controle e de avaliação dessas políticas**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Destacamos na norma infraconstitucional o Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que no art. 4º, inc. III, estabelece como diretriz da governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

O mesmo Decreto 9.203/2017 ainda prescreve que, sempre que possível, deve-se avaliar os custos e benefícios das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (inciso VII do art. 4º).

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em seu art. 7º, inciso VII, alínea ‘a’, estabelece que o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

E ainda, também estabelece, em seu art. 8º, §1º, inciso V, que é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas e que na divulgação das informações deverão constar dados gerais para o acompanhamento de *programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades*.

Portanto, esse estudo propõe especificamente desenvolver a avaliação de projetos ou programas, financiados por operações de crédito externas, na sua execução ou implementação pelo tribunal de contas estadual. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU destaca que o estágio de implementação envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política.

A expectativa que esta medida forneça mais transparência às ações executadas no âmbito do projeto, melhore a qualidade dos dados disponíveis sobre os projetos executados, bem como fortaleça o controle e colaboração de organizações privadas e públicas, e da sociedade em geral.

3.1.2 Padrões Internacionais de auditoria da INTOSAI

E ainda, sobre a regulação dos tribunais de contas além da legislação nacional, entrando no campo das normas de referências técnicas, é imprescindível destacar o papel institucional da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁴², que tem por missão estabelecer princípios e padrões profissionais reconhecidos internacionalmente que promovam a credibilidade e a relevância no desempenho da função da

⁴² A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) opera como uma organização guarda-chuva para a comunidade externa de auditoria governamental. É uma organização não governamental com *status* consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. Sede em Viena – Áustria. Disponível em: <https://www.intosai.org/>. Acesso em: 07/01/2024.

auditoria governamental ou pública, assim como, a excelência na aplicação da metodologia e funcionamento das Instituições Superiores de Auditoria ou Entidades de Fiscalização Superior – EFS⁴³ da área pública.

Seus pronunciamentos profissionais são compostos de três categorias:

(a) Princípios da INTOSAI (**INTOSAI-P**), formados por Princípios *fundadores* (1-9) e *básicos* (10-99);

(b) Padrões da INTOSAI (**ISSAI**), que possui princípios diversos aplicados à Auditoria financeira, de desempenho (Operacional⁴⁴) e Conformidade; e

(c) Orientação da INTOSAI (**GUID**⁴⁵), com diversas guias de orientação organizacional (1900-1999) e outras orientações voltadas aos três tipos de Auditorias mencionadas e a guias de orientação de auditoria de outros assuntos específicos.

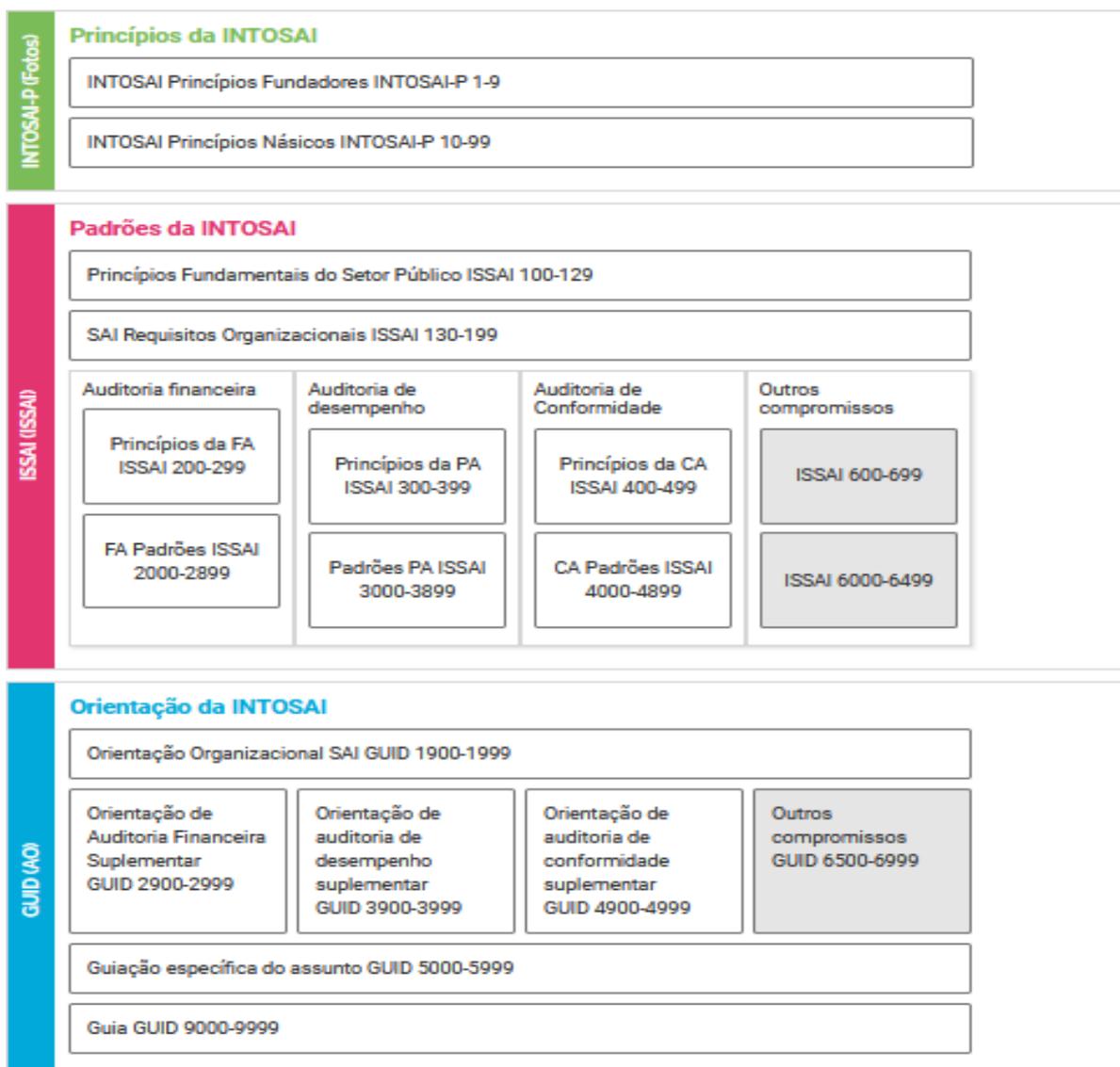
Segue figura representativa dos pronunciamentos:

Figura 1 - Pronunciamentos profissionais da INTOSAI

⁴³ EFS é o termo mais utilizado no Brasil ao referir-se ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas nacionais.

⁴⁴ A Auditoria de Desempenho é denominada no Brasil de Auditoria Operacional.

⁴⁵ Tradução livre: GUID (inglês) significa GUIA (português).



Fonte: INTOSAI/Normas (<https://www.issai.org/professional-pronouncements/>). Acesso em: 21/10/2023.

Ressaltamos que na categoria de Orientações da INTOSAI (GUID), existe uma linha de Guias de ação específica por assunto (GUID 5000-5999)⁴⁶, com pronunciamentos diversos contendo diretrizes de auditorias para temas específicos, como: Auditorias de instituições internacionais (GUID-5090), Orientações sobre Auditoria de Sistemas de Informação (GUID-5100), Auditoria Ambiental no Contexto das Auditorias Financeiras e de *Compliance* (GUID-5201), Desenvolvimento Sustentável: o papel das EFS (GUID-5202), Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250), Orientação sobre auditoria de gestão de desastres (GUID-5330), entre outras.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=5000-5999>. Acesso em: 21/10/2023.

Outra linha relevante de Guias são as GUID 9000-9999, onde se destaca a GUID - 9020 de Avaliação de Políticas Públicas⁴⁷, que define as principais características da avaliação das políticas públicas, já traduzida e publicada no Brasil. A GUID-9020 será objeto de análise detalhada neste estudo.

Nesse capítulo realizaremos uma análise detalhada da *Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250)*, ainda não traduzida, com o objetivo de agregar diretrizes à metodologia de auditoria do endividamento público. Infelizmente ainda não foi possível a tradução de todas as GUID para o português, com a sua respectiva incorporação pelos tribunais de contas.

No Brasil, é responsabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB)⁴⁸ a tradução das normas internacionais de auditoria da INTOSAI, da respectiva publicação das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e de auxiliar os Tribunais de Contas na implementação destas normas. Assim como, cuidar das ações para aprimoramento na fiscalização das políticas públicas, inclusive por meio o uso de indicadores, com destaque para o índice de eficiência da gestão municipal – IEGM e o índice de eficiência da gestão estadual – IEGE⁴⁹.

Todo o exposto reflete a crescente ampliação do campo de atuação das EFS no mundo sobre diversas áreas do desenvolvimento humano, social e econômico, principalmente após a fixação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, conhecida como Agenda 2030. Cabendo à INTOSAI a missão de coordenar e fortalecer as EFS na promoção da boa governança e da responsabilidade.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com os quais os Estados-Membros da ONU se comprometeram conjuntamente em setembro de 2015, proporcionam um ambicioso e de longo prazo “plano de ações para as pessoas, o planeta e a prosperidade”, para todas as nações. A declaração sobre os ODS, "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", observou que "Nossos Governos têm a principal responsabilidade pelo acompanhamento e revisão, nos níveis nacional, regional e global, em relação ao progresso feito na implementação dos Objetivos e metas nos próximos quinze anos". As ISC podem, através de suas auditorias e consistentes com seus mandatos e prioridades, fazer contribuições valiosas para os esforços nacionais para acompanhar

⁴⁷ Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>. Acesso em: 21/10/2023.

⁴⁸ O Instituto Rui Barbosa – IRB é uma associação civil criadas pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas.

O IRB é conhecido por ser o “braço acadêmico” do Sistema de Controle Externo, por conta dos seus eventos, seminários, congressos, revistas técnicas, livros, e por este motivo é que recebeu o slogan de ser A CASA DO CONHECIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/>. Acesso em: 21/10/2023.

⁴⁹ Informação disponível no site do IRB: <https://irbcontas.org.br/institucional/>. Acesso em: 21/10/2023.

o progresso, monitorar a implementação e identificar oportunidades de melhoria em todo o conjunto completo dos ODS e os esforços de desenvolvimento sustentável de suas respectivas nações. A INTOSAI tem um importante papel de apoio e alavancagem a desempenhar nos esforços nacionais, regionais e globais para implementar os ODS e acompanhar e rever os progressos que são feitos. No entanto, para atender às expectativas globais, a INTOSAI deve operar de forma mais integrada e eficaz⁵⁰.

E ainda, a nível nacional, é prática dos tribunais de contas brasileiros seguirem como referências técnicas e operacionais as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), as Normas de Auditoria Governamental (NAG) do IRB⁵¹, além das NBASP, e institucionalmente, as resoluções organizacionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon.

⁵⁰ Tradução Livre. Disponível em: <https://www.intosai.org/focus-areas/intosai-un-sdgs>. Acesso em: 22/10/2023.

⁵¹ As Normas de Auditoria Governamental – NAGs, que também podem ser conhecidas, de logo, como “o livro verde” da auditoria governamental brasileira, em função da cor de sua capa, tornam-se um instrumento de orientação e de aprimoramento da atividade de auditoria dos TCs no exercício da sua missão constitucional do controle externo, além de esclarecerem sobre o papel, as responsabilidades, a forma de atuação, a abrangência dos trabalhos e a capacitação mínima requerida para o desempenho dessa importante atividade.

As NAGs, que incluem diretrizes fundamentais para a realização de auditorias contábeis, operacionais e de cumprimento, estão divididas em quatro grupos de normas, a saber:

NAG 1000 – Normas Gerais;

NAG 2000 – Relativas aos Tribunais de Contas;

NAG 3000 – Relativas aos Profissionais de Auditoria Governamental;

NAG 4000 – Relativas aos Trabalhos de Auditoria Governamental. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/normas-de-auditoria-governamental-nags/>. Acesso em: 22/10/2023.

4 FISCALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES CRÉDITO EXTERNO

As fiscalizações das operações de crédito externo envolvem duas abordagens distintas, que necessariamente não precisam se interrelacionarem, que são a auditoria da dívida pública e a auditoria da execução da operação de crédito. Os dois procedimentos de auditoria podem ser aplicados em um mesmo trabalho de auditoria.

4.1 Fiscalização do Endividamento Público e operações de crédito no Brasil

A fiscalização da dívida e do endividamento público brasileiro é basicamente realizada mediante o acompanhamento do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições legais de gestão fiscal da União, Estados, DF e Municípios pelos tribunais de contas brasileiros. Sendo que as operações de crédito são analisadas dentro do contexto das dívidas, geralmente sendo, quando muito, classificadas de acordo com a origem do recurso em internas e externas, sem o detalhamento de sua utilização e vinculação com a política pública.

Entretanto, com a crescente expansão da atuação do sistema de controle externo no Brasil para trabalhos voltados ao controle de políticas públicas, nasce a necessidade de ampliar os trabalhos de avaliação da qualidade dos gastos públicos. Isso seria de enorme relevância para os gastos financiados por operações de crédito. Sobre isso, afirma Silva:

É possível afirmar que o avanço institucional das Cortes de Contas Subnacionais na fiscalização da qualidade do gasto público, levando-se em consideração a eficácia, a efetividade, a eficiência e a economicidade no uso dos recursos públicos, ainda não repercutiu positivamente na fiscalização do endividamento público e da gestão dos riscos fiscais decorrentes da sua insustentabilidade (Silva, 2019, p. 658-659).

A busca da eficiência na aplicação dos recursos oriundos de operações de crédito externo, pelo aspecto da execução financeira, perpassa obrigatoriamente pelo vasto campo do debate da qualidade do gasto público, bem como pela procura da melhor técnica de mensuração dessa eficiência.

Esse estudo busca exatamente iniciar a sistematização do conhecimento necessário para entrelaçar a avaliação da qualidade do gasto público com os recursos financiados por operações de crédito externo. Isto é relevante muito em função de todas as características que envolvem o resultado da aplicação do empréstimo, como retorno/desempenho do investimento, custos do capital, avaliações da sustentabilidade da dívida, longos prazos de amortizações e o impacto intergeracional.

Em resumo, a proposta é inserir na fiscalização do endividamento público a avaliação contínua da qualidade do gasto público pago, mensurando o resultado e impacto socioeconômico da política pública financiada, tornando transparente os objetivos da ação governamental e sua continuidade. No caso das operações de crédito, a avaliação da política pública proposta será delimitada sobre o programa ou projeto financiado, considerando a amplitude que possuem as políticas, buscando avaliar sua respectiva participação.

A seguir apresentaremos os aspectos legais e regulatórios que fundamentam a atuação dos tribunais de contas brasileiros na fiscalização do endividamento público.

4.1.1 Sobre o Controle Externo da Dívida Pública no Brasil

O Controle Externo da gestão da dívida pública é atribuição técnica do Tribunal de Contas da União, a nível federal, e dos Tribunais de Contas dos Estados e DF, a nível dos Estados e municípios. Essa competência é dita técnica por esta prevista no rol dos incisos do art. 71 da CF/1988, especificamente ao apreciar as Contas de Governo dos chefes do Poder Executivo. Isto decorrer principalmente por ser a dívida pública um tema de fundamental importância para a avaliação da gestão fiscal do governo.

Quanto aos aspectos normativos que envolvem o controle administrativo do endividamento público, destacamos os principais dispositivos nacionais responsáveis pelo regramento do assunto e sua vinculação com a fiscalização, que são a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 101/2000 denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros. Nessa linha, Silva escreve:

A CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as Resoluções do Senado Federal (RSF) n. 40, de 20 de dezembro de 2001, e n. 43, de 21 de dezembro de 2001, são os diplomas que atualmente veiculam as regras para o endividamento público dos entes subnacionais, enquanto o controle administrativo fica a cargo de diversos órgãos de *accountability*⁵², entre os quais, para a análise que aqui se verificará, interessa a função exercida pelos Tribunais de Contas dos Entes Subnacionais. (Silva, 2019, p. 643, grifo nosso)

⁵² *Accountability* pública – obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais eles lhe foram entregues (TCU, 2011). Conforme o Glossário de Termos do Controle Externo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm>. Acesso em: 07/01/2024.

Outras formas de fiscalização da dívida pública pelas Cortes de Contas é o acompanhamento da gestão fiscal, previsto na Seção da Fiscalização da Gestão Fiscal do art. 59 da LRF e as fiscalizações específicas atribuídas pelas competências exclusivas dos tribunais dispostas no art. 71 da CF/1988. Sobre isso, de acordo com Moutinho e Lochagin:

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

Neste particular, conforme § 1º do artigo 59 da LRF, as cortes de contas emitem alerta quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontram acima de 90% dos limites vigentes. (Lochagin; Moutinho, 2017, p.65)

E, ainda sobre o controle quando exercido em fiscalizações específicas:

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

De fato, para a fiscalização da gestão da dívida pública – além dos já referidos acompanhamento da gestão fiscal e apreciação das contas anualmente prestadas pelos governantes –, as casas de controle externo brasileiras podem lançar mão de auditorias financeiras, de auditorias operacionais, de auditorias de conformidade, de inspeções, de levantamentos e de monitoramentos. (Lochagin; Moutinho, 2017, p.67)

Outra referência técnica é emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que desde o ano de 2004 publica em seu site o Manual para Instrução de Pleitos (MIP) que estabelece os procedimentos de instrução dos pedidos de verificação de limites e condições para que Estados, Municípios e empresas estatais possam contratar operações de crédito, com ou sem garantia da União.

Atualmente o MIP está na edição de nº 2023.08.04, que entre suas instruções traz as atribuições dos tribunais de contas no Controle Externo da Gestão da Dívida Pública:

2.8 Atribuições do Tribunal de Contas (TC):

O TC, seja dos Estados, DF ou dos municípios, é o órgão de controle externo que detém a incumbência de acompanhar o cumprimento da Lei por parte dos EF (Ente da Federação) sob sua supervisão. Compete a ele exercer 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.

É de sua responsabilidade a emissão das certidões exigidas pela RSF 43/2001.

Compete também aos TC apurar eventuais denúncias e irregularidades que sejam de seu conhecimento, de maneira a dar cumprimento à adequada instrução dos pleitos. (STN, 2023, p.45)

A STN também disponibiliza aos tribunais de contas e ao público em geral, consulta online a todos os documentos relacionados às análises de operações de crédito dos entes da Federação e às de concessão de garantias, por meio do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM)⁵³.

Ainda sobre o Controle Externo, vale ressaltar que a LRF obriga no §2º do art. 1º a todos os Entes da Federação a obediência das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e especificamente no inc. III do §3º aos Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (Brasil, 2000).

No Estado do Pará, em obediência ao princípio da simetria constitucional disposto no art. 75 da CF/1988, a Constituição do Estado do Pará de 1989 (CE/1989) estabelece as competências constitucionais exclusivas do Tribunal de Contas do Estado no art. 116, de realização de fiscalizações específicas da gestão fiscal e realização de operações de créditos pelo Governo Estadual. Ressaltamos que a fiscalização exercida pelo controle externo nos municípios é competência do Tribunal de Contas dos Municípios, conforme o §1º do art. 71 da CE/1989 (Pará, 1989).

Por fim, ressaltamos que além do exposto, recentemente foi adicionado a CF/1988, pela Emenda Constitucional nº 109/2021, no art. 163, o inciso VIII, que lei complementar iria dispor sobre a sustentabilidade da dívida pública. Isso ocorreu com a publicação da Lei Complementar nº 200, em 30.8.2023, que instituiu o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País, criando obrigações aos tribunais de contas no processo de avaliação e monitoramento do endividamento público e da gestão fiscal⁵⁴.

Pela importância dessa inovação para a apuração da sustentabilidade da dívida, para o direito financeiro, inserimos um capítulo próprio nesse estudo com a finalidade de obter referências teóricas e técnicas sobre o tema e os demais efeitos das modificações implementadas pelo novo regime fiscal sustentável, conhecido como “Novo Arcabouço Fiscal”, sobre a fiscalização da dívida pública e da gestão fiscal.

⁵³ Acesso disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/index.jsf>. Acesso em: 07/01/2024.

⁵⁴ Objeto do Informativo Técnico sobre Sustentabilidade da Dívida: Análise das Novas Normas de Controle Fiscal com a publicação da Lei Complementar nº 200/2023 – Novo Arcabouço Fiscal ou Regime Fiscal Sustentável.

A seguir uma análise técnica independente do Guia de Orientação sobre a Auditoria da Dívida Pública da INTOSAI buscando apresentar os procedimentos padrões de auditoria aceitos internacionalmente, ainda não traduzido e incorporado no Brasil pelo IRB.

4.1.2 Orientações sobre a Auditoria da Dívida Pública (GUID-5250)⁵⁵

Este pronunciamento profissional da INTOSAI, da categoria GUID tem por objetivo orientar as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na auditoria da dívida pública, aplicando os princípios fundamentais de auditoria da ISSAI 100⁵⁶ em todas as fases das Auditoria Financeira, de Desempenho (Operacional) e de Conformidade, a fim de produzir relatórios de auditoria de qualidade benéficos para a gestão da dívida pública e boa governança (GUID-5250).

Faremos uma resenha dos pontos principais da orientação e da estrutura da guia, visando catalogar as melhores diretrizes da auditoria da dívida pública (DP), de acordo com o escopo e tipo de auditoria a realizar. Alertamos que essa análise não substitui e/ou desobriga a leitura completa da GUID-5250 pelos auditores. Ratificamos ainda, que esta GUID não foi traduzida para o Brasil pelo IRB e sua importância neste estudo é demonstrar que já existe um padrão orientativo prático e teórico mínimo para auditorias de DP.

A GUID-5250 foi estruturada em três seções: I. Antecedentes, II. Dívida Pública e Gestão da DP e III. Auditoria da Dívida Pública. E, dois apêndices, um com Indicadores de Dívida e outro com Exemplos práticos.

Na primeira seção (I. Antecedentes), destaca na *Introdução* que os guias não são obrigatórios, e não dispensam a consulta da ISSAI 100 e que abrangem os três tipos de auditoria: financeira, de desempenho e de conformidade, da INTOSAI. Para o *Escopo*, o guia destaca questões específicas da DP que precisariam ser consideradas ao conduzir auditorias, assim como fornece orientações adicionais sobre como tais questões podem ser abordadas usando auditoria financeira/de desempenho/conformidade e não contém quaisquer requisitos adicionais para a realização da auditoria.

⁵⁵ Toda a seção foi baseada em uma tradução livre das versões em inglês e espanhol feita pelo autor da GUID - 5250 - *Guidance on the Audit of Public Debt*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-the-audit-of-public-debt/>. Acesso em: 30/09/2023

⁵⁶ NBASP 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, que é a tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 100- *Fundamental Principles of PublicSector Auditing*, que foi incorporada à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público no ano de 2017.

Vale um esclarecimento nesse ponto para o leitor que não possui familiaridade com a técnica de realização de auditorias governamentais sobre as questões de auditoria, que são definidas como linhas de abordagens ou diretrizes para alcançar o (s) objetivo (s) da auditoria⁵⁷. As questões de auditoria representam o detalhamento do objetivo, envolvendo o alcance da auditoria e determinando os limites do trabalho (TCU, 2011).

E ainda, sobre o *Papel das EFS*, o guia invoca os princípios orientadores das Nações Unidas sobre DP e os Direitos Humanos que insiste com os Estados a realizar auditorias periódicas da dívida pública, almejando a transparência e a responsabilização na gestão dos recursos e na decisão de futuros empréstimos. E declaram as UNCTDA⁵⁸:

Uma instituição de auditoria deve realizar auditorias independentes, objetivas, profissionais, oportunas e periódicas das suas carteiras de dívida **para avaliar quantitativa e qualitativamente as obrigações recentemente contraídas**. As conclusões de tais auditorias devem ser divulgadas para garantir a transparência e a responsabilização na gestão da dívida. As auditorias também devem ser realizadas a níveis subnacionais (GUID-5250, grifo nosso).

E conclui a seção realçando o papel das EFS na promoção de princípios e boas práticas na gestão da DP, considerando sua autoridade legal. E ainda, podem estimular de acordo com o tipo de auditoria, a:

a. Auditoria Financeira:

- Promover estratégias sólidas de dívida pública e práticas de gestão de risco;
- Incentivar políticas completas e aprimoradas de relatórios e divulgação de dados da DP.

b. Auditoria de Desempenho:

- Comentar sobre as implicações fiscais e económicas: As EFS podem realizar análises independentes, com base na dívida quantitativa e qualitativa e nas informações relacionadas com a dívida⁵⁹ divulgadas, para promover uma melhor

⁵⁷ O objetivo deve ser entendido como a questão fundamental de auditoria a ser respondida, embora deva ser expresso de forma declarativa, e não de questionamento. Representa o propósito da auditoria – porque e para que ela será realizada – sendo o principal elemento de referência para o trabalho em todas as fases (planejamento, execução e relatório). É o objetivo que determina a natureza (regularidade ou operacional) e o tipo de auditoria e condiciona a delimitação do escopo e a metodologia a ser adotada. A depender de sua abrangência, deve ser desdobrado em tantas questões de auditoria quantas sejam necessárias para respondê-lo (TCU, 2011, p. 44).

⁵⁸ Princípios da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) sobre a promoção de empréstimos e empréstimos soberanos responsáveis. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf. Acesso em: 23/10/2023.

⁵⁹ A crise financeira internacional dos últimos anos, e os elevados défices fiscais e níveis de dívida associados em muitos países, sublinharam a importância de estatísticas fiáveis e oportunas sobre a dívida pública geral e, mais amplamente, sobre a dívida do sector público como um elemento crítico na gestão fiscal e possivelmente sustentabilidade externa. Os materiais de orientação que visam melhorar a qualidade e a atualidade das principais estatísticas sobre a dívida pública de um país, que são um elemento crítico para **avaliar a sustentabilidade fiscal** de um país, podem ser encontrados em:

gestão da DP e melhorar a compreensão das implicações atuais e futuras dos compromissos públicos. e de sustentabilidade fiscal;

- Reduzir a vulnerabilidade fiscal do governo através da promoção de melhores práticas em políticas de gestão da dívida pública (PDM), incluindo a geração apropriada de informação e a utilização de indicadores necessários na análise;
- Incentivar os governos a concentrarem-se mais na monitorização da vulnerabilidade e a darem alta prioridade à gestão de riscos e à produção e publicação de informação financeira de qualidade;
- Desempenhar um papel ativo na proteção da situação financeira dos governos, ajudando a garantir a existência de práticas sólidas e robustas em matéria de dívida pública.

c. Auditoria de conformidade:

- Promover práticas sólidas de gestão da dívida através do funcionamento de um quadro jurídico para DP que estabeleça os processos necessários de governação, auditoria, elaboração de relatórios e responsabilização (GUID-5250).

A segunda seção (II. Dívida Pública e Gestão da DP) afirma que não desenvolveu uma definição de DP, ao invés disso, identifica vários elementos da DP e organismos públicos que podem contrair DP. Esclarece a autonomia dos países para reportar a sua DP de acordo com suas normas legais. E, complementa:

Geralmente, a DP inclui, entre outros, passivos internos e externos, e outros compromissos incorridos diretamente por órgãos públicos. Estes incluem títulos, empréstimos bancários, arrendamentos de longo prazo, garantias, emissões de moeda nacional, receitas de esquemas de poupança pública, empréstimos de governos estrangeiros e organismos internacionais, responsabilidades com pensões e cuidados de saúde e contas a pagar (GUID-5250).

Ainda nessa seção define o que é gestão da dívida pública, como sendo:

O processo de estabelecimento e execução de uma estratégia de gestão da dívida do governo, a fim de obter o montante necessário de financiamento ao menor custo possível no médio e longo prazo, consistente com um grau de risco prudente (GUID-5250).

Assim como as metas e objetivos do governo com a gestão da DP:

- Atender às necessidades de financiamento do governo;
- Contrair empréstimos ao menor custo possível no médio e longo prazo;
- Manter um grau prudente de risco na carteira de dívida; e,
- Cumprir quaisquer outros objetivos que o governo possa ter estabelecido, tais como desenvolver e manter um mercado eficiente para títulos de dívida pública (GUID-5250).

<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>. Acesso em: 07/01/2024.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. Acesso em: 07/01/2024.

Conclui, afirmando que as EFS podem realizar auditorias Financeiras, de Desempenho e de Conformidade sobre o objeto da DP. As auditorias realizadas e os procedimentos de comunicação dependem do mandato legal estabelecidos no país (GUID-5250).

A terceira seção (III. Auditoria da DP) fornece aos auditores orientações específicas sobre os assuntos a serem considerados ao realizar auditorias financeiras, de desempenho e de conformidade da DP. Porém, alerta de imediato que a GUID não se destina a suprir todos os itens necessários para realizar uma auditoria de DP (GUID-5250).

Sendo altamente recomendável, de acordo com a GUID, a utilização das normas de auditoria específicas de cada tipo (Financeira, de Desempenho e de Conformidade) do grupo de princípios, aplicando-as sobre as auditorias de DP, conforme o quadro das ISSAIs a seguir:

Quadro 1 – Princípios de Auditoria - ISSAI aplicada a auditoria da dívida pública

Auditoria Financeira – ISSAI 200	Da DP centra-se em determinar se a informação financeira da entidade sobre a DP é apresentada de acordo com o relato financeiro e o quadro regulamentar aplicáveis. As auditorias financeiras da dívida pública podem ser realizadas separadamente ou como parte da auditoria das demonstrações financeiras do governo.
Auditoria de Desempenho (Operacional, no Brasil) – ISSAI 300	Da DP centra-se em saber se os mutuários e credores, os gestores da dívida soberana e outras partes relacionadas têm um desempenho de acordo com os princípios de economia, eficiência e eficácia, e se há espaço para melhorias.
Auditoria de Conformidade – ISSAI 400	Da DP centra-se na obtenção de provas para avaliar se as atividades, transações financeiras de crédito público e informações estão em conformidade, em todos os aspetos significativos, com as autoridades.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado na GUID-5250 da INTOSAI.

Destacamos que a GUID-5250 ainda pontua as seguintes orientações organizacionais:

- A auditoria da DP fornece aos órgãos legislativos, de supervisão e de governança, e ao público em geral, uma avaliação independente e objetiva da administração da dívida pública;
- A abordagem para seleção dos temas⁶⁰ ou demonstrações financeiras pode variar;
- Depois de realizar a avaliação de riscos ou análise de problemas e considerar a materialidade, os auditores podem agora selecionar a área/tópico/assunto de auditoria;
- Dada a complexidade técnica das questões de dívida soberana, conhecimentos técnicos suficientes e experiência de auditoria no seio da EFS são fatores importantes na seleção dos temas de auditoria;

⁶⁰ Algumas EFS adotam uma abordagem ascendente, em que o auditor participa do processo de seleção. Outras EFS adotam uma abordagem descendente, em que a administração seleciona os temas de auditoria e o auditor não participa do processo de seleção. Algumas EFS têm uma combinação de ambas as abordagens (GUID-9020).

- É importante que as EFS tenham um processo de seleção dos temas de auditoria⁶¹;
- Os auditores podem desenvolver os seus próprios critérios e procedimentos de seleção, em linha com os requisitos das normas de auditoria/ISSAI. A importância relativa de cada critério dependerá das circunstâncias específicas do auditado;
- Depois de selecionar e priorizar o tema de auditoria, é importante que os auditores tenham uma garantia quanto à sua auditabilidade antes do início da auditoria. Avaliar a auditabilidade é um requisito importante no processo de design. O auditor considera se a realização de uma auditoria é relevante e rentável. Os auditores também garantem que possuem competência para observar as operações reais da dívida, comunicar com o pessoal da gestão da dívida e ter acesso aos relatórios de DP (GUID-5250).

A terceira seção (III. Auditoria da Dívida Pública) fecha a guia apresentando o conteúdo técnico específico de auditoria da DP conforme a GUID-5250, segue a sistematização dos aspectos principais do procedimento de auditoria seguindo a estrutura técnica disposta na guia:

A. Planejando uma auditoria: de acordo com o exigido pela ISSAI 100, os princípios relacionados ao planejamento de auditoria dessa guia incluem os seguintes requisitos:

a) estabelecer os termos da auditoria:

- Na **Auditoria Financeira**, os auditores examinam as contas e os cronogramas da DP que suportam as demonstrações financeiras com a finalidade de determinar a exatidão e integridade das informações da dívida reportadas e divulgadas.
- Na **Auditoria Operacional**, os auditores realizam a avaliação da gestão, vulnerabilidade e sustentabilidade da DP, bem como a avaliação das instituições e do pessoal responsável pela Gestão da DP pública.
- Na **Auditoria de Conformidade**, os auditores avaliam se as atividades das entidades ou gabinetes envolvidos na Gestão da Dívida ou no Gabinete de Gestão da Dívida (DMO) estão de acordo com as autoridades que governam essas entidades ou gabinetes (GUID-5250).

b) obter entendimento da entidade e do ambiente:

- Compreender as entidades envolvidas na DP, o seu contexto, os programas, atividades e funções relacionadas com a DP, e as circunstâncias que rodeiam a auditoria, permite ao auditor ter um quadro de referência para aplicar julgamento profissional ao longo do processo de auditoria, particularmente em determinação da materialidade e análise dos riscos.
- Os auditores obtêm compreensão suficiente do DMO e do seu ambiente, incluindo os **procedimentos de controlo interno** que são relevantes para a auditoria, para serem capazes de desenvolver uma abordagem de auditoria eficaz.
- As atividades que podem ser consideradas neste processo são: (a) compreender o quadro jurídico para o acordo de DP e Gestão da Dívida (institucional e organizacional) (b) compreender os fatores econômicos gerais, incluindo os mercados

⁶¹ As EFS podem considerar, entre outros: (a) a materialidade, incluindo os aspectos financeiros, sociais e políticos do assunto em questão; (b) significância; (c) risco; (d) auditabilidade; (e) mandato da EFS; (f) impacto; (g) interesses ou expectativas públicas ou legislativas; (h) princípios de boa governança; (i) não conformidade com controles internos, ou a ausência de um sistema de controle interno adequado e (j) constatações identificadas em auditorias anteriores (GUID-9020).

de PD e instrumentos financeiros (c) compreender o controle sobre DP e (d) realização de avaliação de risco no nível da entidade.

- O grau de compreensão do quadro jurídico para os acordos de DP e Gestão da Dívida Pública depende do tipo de auditoria. No caso da **Auditoria Financeira**, as questões que envolvam o não cumprimento de leis e regulamentos que cheguem ao conhecimento do auditor durante o decurso da auditoria deverá ser comunicado aos responsáveis pela governança, salvo quando as questões forem claramente inconsequentes.
- No caso da **Auditoria de Desempenho** e da **Auditoria de Conformidade**, o quadro jurídico e os acordos de Gestão da Dívida Pública podem ser potenciais tópicos de auditoria ou assuntos para auditoria. Assim, a compreensão do quadro jurídico e das disposições do Gestão da Dívida Pública⁶² de conformidade pode ser mais extensa do que a dos auditores financeiros.
- O auditor obtém conhecimento suficiente dos mercados utilizados no empréstimo e dos tipos de instrumentos financeiros para planejar e executar Auditoria Financeira, Auditoria de Desempenho ou Auditoria de Conformidade de DP.
- O auditor obtém e documenta uma compreensão do sistema contabilístico e dos principais sistemas e controles de gestão suficiente para planejar a auditoria. Para uma auditoria de DP, onde é provável que haja processos, transações e questões contábeis complexas, o auditor considera aspectos-chave do sistema de controle interno, incluindo todos os cinco componentes do controle interno – ambiente de controle, avaliação de risco da entidade, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento.
- Os auditores avaliam a adequação da segregação de funções concebida e implementada pelos gestores da dívida para separar as atividades de controle relacionadas à autoridade, custódia e contabilização das operações.
- Um sistema Gestão da Dívida Pública baseado em computador é necessário para um grande número de transações de DP, que são complexas e exigiriam processamento e recuperação rápidos e precisos⁶³.
- O monitoramento do controle interno avalia a qualidade do desempenho ao longo do tempo e resolve prontamente as conclusões das auditorias e outras revisões. O auditor obtém uma compreensão das principais atividades que a entidade utiliza para monitorizar o controle interno sobre o relato financeiro, incluindo atividades de controle relevantes para a PD, e como a entidade inicia ações corretivas para eficiências nos seus controles (GUID-5250).

c) realizar avaliação de risco ou análise de problemas:

- “O auditor deve considerar e avaliar o risco de diferentes tipos de deficiências, desvios ou distorções que possam ocorrer em relação ao assunto em questão” (ISSAI 100.46), e aplicar os procedimentos de auditoria conforme necessário, ao longo do processo, a fim de manter num nível aceitavelmente baixo o risco de auditoria de formação de conclusões/opiniões incorretas.
- A Gestão da Dívida Pública é complexa e os gestores da dívida podem não ter devidamente em conta todos os riscos e exposições. Assim, os auditores realizam

⁶² O quadro jurídico e a estrutura de Gestão da Dívida Pública no contexto dos indicadores de desempenho de Gestão de Dívida são discutidos na Metodologia de Avaliação de Desempenho de Gestão da Dívida (DeMPA) do **Banco Mundial**, disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPEA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 07/01/2024.

⁶³ Atualmente, existem dois sistemas de informação principais disponíveis para gerenciar a DP: (1) o Sistema de Gestão e Análise Financeira da Dívida (DMFAS), um sistema de computador projetado pela UNCTAD, e (2) o Sistema de Registro e Gestão da Dívida do Secretariado da Commonwealth (CS-DRMS). DMFAS é um aplicativo baseado em Microsoft Windows que usa o *Relational Database Management System da Oracle*. O CS-DRMS tem ligações eletrônicas com o sistema de notificação de devedores do BM, bem como com o Modelo de Sustentabilidade da Dívida do BM (GUID-5250).

avaliações de risco para identificar adequadamente as áreas de alto risco como potenciais tópicos ou assuntos para auditoria.

- Na **Auditoria Financeira**, os auditores identificam os riscos ao longo do processo de obtenção de entendimento da entidade auditada e do seu ambiente, examinando os controles relevantes que se relacionam com os riscos e considerando as classes de transações, saldos contábeis e divulgações nas demonstrações financeiras.
- Na **Auditoria Operacional**, os auditores testam as práticas de gestão de risco que os gestores da dívida executam para supervisionar as operações de DP. Os auditores corroboram que as técnicas ou modelos utilizados são eficazes para detectar e monitorar os riscos da dívida contratada.
- Na **Auditoria de Conformidade**, a avaliação de riscos do auditor começa pela identificação de riscos significativos de não conformidade com o quadro regulamentar que rege a entidade (leis e regulamentos) (GUID-5250).

d) identificar risco de fraude:

- Os auditores identificam e avaliam os riscos de fraude relevantes para os objetivos da auditoria e obtêm provas de auditoria adequadas e apropriadas relativamente aos riscos detectados, manter uma atitude de ceticismo profissional e estar atento à possibilidade de fraude durante todo o processo de auditoria.
- Na **Auditoria Financeira**, os auditores consideram relatórios financeiros fraudulentos e apropriação indébita de ativos. Na sua avaliação do risco de fraude, os auditores financeiros procuram “sinais de alerta” que foram encontrados em casos de fraude anteriores. Exemplos de fatores de risco relacionados com distorções decorrentes de relatórios financeiros fraudulentos e apropriação indevida de ativos podem ser encontrados no Apêndice 1 da ISSAI 2240.
- Na **Auditoria de Desempenho**, os auditores, na sua avaliação do risco de fraude, obtêm uma compreensão dos sistemas de controlo interno relevantes e examinam se existem sinais de irregularidades que prejudicam o desempenho.
- A fraude na **Auditoria de Conformidade** relaciona-se principalmente com o abuso da autoridade pública, mas também com relatórios fraudulentos sobre questões de conformidade. Os casos de não conformidade com os regulamentos podem constituir uso indevido deliberado da autoridade pública para benefício indevido. A execução da autoridade pública inclui decisões, não decisões, trabalhos preparatórios, aconselhamento, tratamento de informações e outros atos no serviço público. Benefícios indevidos são vantagens de natureza não econômica ou econômica obtidas por ato intencional de um ou mais indivíduos entre administradores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros (GUID-5250).

e) desenvolver um plano de auditoria:

- Na **Auditoria Financeira**, o auditor procede à concepção da auditoria com base nos resultados da avaliação dos riscos de distorção material devido a erro e fraude.
- Em geral, as EFS identificariam e classificariam potenciais tópicos de auditoria para **Auditoria de Desempenho** em dois critérios: a) Espera-se que essas auditorias agreguem valor máximo em termos de melhoria da responsabilização, economia, eficiência e eficácia, e b) Auditorias que garantam uma cobertura adequada das operações de dívida soberana dentro das limitações dos recursos de auditoria disponíveis.
- Quando a EFS tiver poder discricionário para selecionar a cobertura da **Auditoria de Conformidade**, ela executa os procedimentos necessários para identificar áreas significativas e/ou áreas com risco potencial de não conformidade. Ao selecionar e priorizar tópicos para auditoria de conformidade, as EFS consideram: (a) a importância de certas disposições da lei e (b) possíveis violações das leis e outros regulamentos aplicáveis, que regem a atividade da entidade pública, ou a DP, o déficit público e obrigações externas (GUID-5250).

f) desenhando a auditoria (objetivo e escopo):

- Após a EFS ter escolhido uma área/tópico/assunto de auditoria, o auditor elabora a auditoria específica. O objetivo da fase de concepção é preparar uma proposta de auditoria com um plano de trabalho e um desenho/plano de auditoria. Um design bem pensado é indispensável na auditoria de DP.
- Para definir o escopo, o auditor identifica quais entidades/gabinetes devem ser incluídos na auditoria ou qual programa/assunto específico, ou aspecto de um programa, deve ser auditado. O auditor também identifica o período de tempo a ser revisto e, se relevante, os locais a serem incluídos. Assim, o escopo define o limite da auditoria. Aborda questões como perguntas específicas a serem feitas, o tipo de estudo a ser conduzido e o caráter da investigação.
- O(s) objetivo(s) da auditoria podem ser considerados como a questão geral da auditoria relativa ao assunto para o qual o auditor procura uma resposta. O objetivo da auditoria necessita, portanto, de ser enquadrado de uma forma que permita uma conclusão ou opinião clara e inequívoca.
- A maioria das autoridades está estabelecida na legislação nacional, mas podem ser emitidas a um nível inferior na estrutura organizacional do sector público. Os critérios de uma **Auditoria de Conformidade** para DP podem referir-se e incluir leis, regras, regulamentos, resoluções orçamentais, políticas, códigos estabelecidos, termos acordados e os princípios gerais que regem a boa gestão financeira do sector público e a conduta dos funcionários públicos.
- Uma parte importante do planeamento da auditoria é determinar os métodos a serem utilizados para recolher e analisar dados. O(s) objetivo(s) da auditoria, as questões/procedimentos de auditoria, o escopo da auditoria e os critérios de auditoria são os fatores que orientam quais evidências são necessárias e os métodos mais apropriados para obter essas evidências (GUID-5250).

B. Realizando uma auditoria: “Os auditores devem executar procedimentos de auditoria que forneçam evidência de auditoria suficiente e apropriada para apoiar o relatório de auditoria” (ISSAI 100.49).

Na execução da auditoria da gestão da dívida, os auditores obtêm evidências suficientes e adequadas para basear suas conclusões realizando procedimentos definidos nos tipos de auditorias apresentados, em diferentes fontes devidamente documentadas e oficiais (legais). De acordo com a guia, especificamente os seguintes:

- Faça consultas com a equipe de Gestão da Dívida. Os auditores podem pedir aos supervisores da dívida e ao pessoal que expliquem as suas funções na Gestão da Dívida. Entrevistar o pessoal ajudará os auditores a avaliarem se o pessoal compreende as suas funções e a executar os procedimentos descritos nos manuais de procedimentos de dívida.
- Examinar os principais documentos e registos da dívida em cada um dos ciclos de atividade da dívida – planeamento, negociação, contratação, emissão, serviço, análise e contabilidade. As informações necessárias estarão disponíveis em relatórios de auditoria anteriores, relatórios de dívida produzidos para monitores internos e externos, entrevistas com funcionários da Gestão da Dívida e especialistas de mercado, leis e regulamentos sobre DP e sistemas de informação de dívida. Ao examinar os documentos e registos, arquivos de computador e relatórios de dívidas, os auditores podem avaliar se as descrições apresentadas no manual de procedimentos e fluxogramas foram implementadas.

- Comparar as estatísticas da dívida apresentadas em relatórios emitidos para diferentes utilizadores – organizações externas de monitorização, informações sobre a dívida em relatórios financeiros do governo, dados da dívida apresentados em audiências parlamentares.
- Observar atividades relacionadas ao controle que não deixam rastro de auditoria por escrito. Os auditores realizam um passeio pelas principais atividades dos ciclos de operações de DP – planejamento, negociação, contratação, emissão, atendimento, análise e contabilidade.
- Recalcular os cálculos da dívida para determinar se os cálculos dos sistemas de informação da dívida estão corretos.
- Contar os documentos e registros de dívida disponíveis em um determinado momento e realizar pesquisas e análises estatísticas (GUID-5250).

Além disso, sem a pretensão de esgotar os procedimentos para a fase de execução da norma, sugere a norma que:

- As constatações e informações obtidas durante a condução da **Auditoria de Desempenho** e da **Auditoria de Conformidade**, bem como as conclusões e recomendações da auditoria são registradas na Matriz de Achados da Auditoria (MA) ou equivalente. A Matriz de Achado é uma ferramenta útil para apoiar e orientar a elaboração do relatório de auditoria, pois permite reunir os principais tópicos do relatório de forma estruturada. A matriz permite que os membros da equipa de auditoria e outras partes interessadas tenham uma compreensão homogênea das conclusões e dos seus componentes. Um exemplo de Matriz de Achado para gestão de caixa é apresentado no Apêndice 2 (GUID-5250).

C. Relatório de Auditoria e Acompanhamento: os relatórios de auditoria de DP variam de acordo com o tipo de auditoria, exemplos são apresentados no Apêndice 2:

- No caso da **Auditoria Financeira**, a forma de opinião a ser expressa pelo auditor depende da estrutura de relato financeiro aplicável e de quaisquer leis ou regulamentos aplicáveis.
- Na **Auditoria de Desempenho (Operacional)**, “normalmente não se espera que os auditores forneçam uma opinião global, comparável à opinião sobre as demonstrações financeiras, sobre o alcance da economia, eficiência e eficácia da entidade auditada”. (ISSAI 300.21)
- Na **Auditoria de Conformidade**, “as formas de reporte podem ser definidas em lei ou por mandato da EFS. No entanto, o relatório de auditoria normalmente contém uma conclusão baseada no trabalho de auditoria realizado.” (ISSAI 400.59)

Encerrando o conteúdo da norma sobre a auditoria de DP, recomenda entre outras que o auditor comunique os resultados de suas ações de acompanhamento aos órgãos governamentais e ao público em geral. Fornece informações oportuna e confiáveis, assim como os impactos da auditoria demonstram o valor e benefícios das EFS.

Por fim, como visto, a GUID-5250 encerra apresentando dois apêndices: o primeiro, com Indicadores de Dívida e, o segundo, com Exemplos práticos, com um estudo de caso de

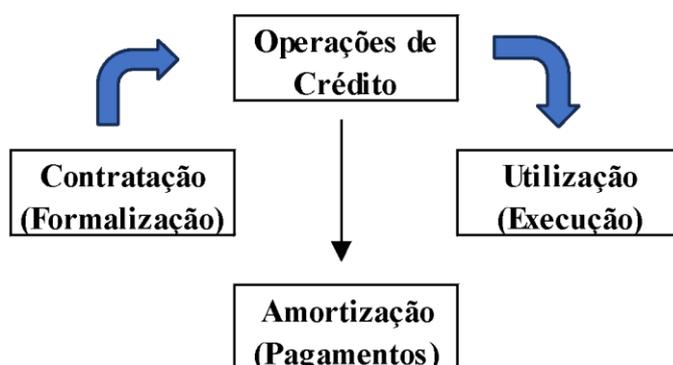
auditoria e diversos procedimentos de auditoria. O apêndice 1 (Indicadores de dívida) que visa analisar e descrever os *indicadores de vulnerabilidade, sustentabilidade e financeiros* mais reconhecidos, bem como o âmbito da sua implementação e benefícios na gestão da dívida pública, devido suas características exclusivamente práticas, será explorado no Referencial de Fiscalização.

4.2 Fiscalização de Operações de Crédito Externo

Todo o exposto até aqui servirá de base para a avaliação da política pública financiada pela operação de crédito externo, considerando a peculiaridade da fonte/recurso. As operações de crédito em si carregam uma complexidade de aspectos, natureza e abordagens quando surge a necessidade de realizar sua avaliação, visto sua estreita vinculação com a política pública.

As operações de crédito possuem necessariamente três fases distintas em momentos diferentes respectivamente: a primeira fase da contratação, envolve todo o processo de formalização da operação, a segunda fase que engloba a utilização do recurso com a execução (aplicação) e a terceira fase de amortização do saldo devedor com o pagamento do principal adicionado de encargos e juros. A terceira fase geralmente ocorrer após a execução do recurso com longos prazos de amortização.

Figura 7 – Fases da Operação de Crédito



Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, a avaliação das operações de crédito envolve dois ângulos possíveis, o da *fase de contratação* (formalização) e o da *fase de utilização ou execução* (aplicação) dos recursos contratados. Fiscalizar a contratação da operação de crédito engloba a avaliação da

conformidade da contratação, mensuração da capacidade de pagamento, monitoramento dos limites de crédito oficiais e dos níveis de endividamento, controle da gestão fiscal, entre outros.

A fiscalização da primeira fase já é realizada pelos tribunais de contas, normalmente nas auditorias de Contas de Governo, inclusive com todos os seus parâmetros normatizados, como visto anteriormente na seção 4.1, neste capítulo.

Então, a inovação no trabalho de auditoria que se estuda aqui será a avaliação da *fase de utilização ou execução* (aplicação) dos recursos contratados, que envolverá trabalhos de auditorias específicas realizados sobre os gastos públicos financiados.

Importante ressaltar aqui a diferença dos objetivos propostos para a *Avaliação dos Recursos de Operações de Crédito* dos objetivos da *Avaliação de Políticas Públicas*:

- *Avaliação dos Recursos de Operações de Crédito* buscará avaliar o desempenho, resultados, efeitos e a participação desses recursos na política pública vinculada, de forma contínua e combinada de metodologia e técnicas de auditoria, a fim de mensurar o impacto intergeracional;
- *Avaliação de política pública* é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade (IRB, 2021, p.7).

Em resumo, a proposta da primeira é avaliar a aplicação e participação do recurso financiado e onerado em uma determinada política, enquanto a segunda realiza uma avaliação de ampla abrangência da política pública, sem diferenciação de fonte de financiamento ou recurso.

O desafio fica em definir os requisitos de avaliação dos aspectos qualitativos da execução dos recursos, quando estes são advindos de empréstimos ou financiamentos, primeiramente por não haver distinções entre a aplicação dos recursos próprios (ordinários) e recursos de terceiros onerosos (extraordinários). Sobretudo sobre o monitoramento do retorno do investimento realizado com um capital onerado com juros e encargos e diferido no tempo amortizável.

O princípio constitucional da eficiência está explícito no *caput* do art. 37 da CF/1988, ao qual vincula a obrigatoriedade de a administração pública realizar suas atividades da melhor

forma possível e evitando o desperdício. Considerando o foco fiscalizador desse trabalho, de acordo com o Glossário de Termos do Controle Externo do TCU⁶⁴, a definição de eficiência é:

Eficiência – relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (ISSAI 300) (TCU, 2010).

Logo, para avaliar a qualidade das operações de crédito externas realizadas para financiar projetos de investimento e seu impacto na política pública respectiva, será ainda necessário desenvolver, no decorrer dos trabalhos e com base nele, conhecimentos para avaliação dos gastos e a mensuração da eficiência dos procedimentos de execução, conforme seus registros e indicadores. Resultado esse que deverá ser capaz de gerar benefício para a presente e principalmente futuras gerações, sem esquecer da sustentabilidade da dívida herdada.

Como proposta de encaminhamento final do trabalho, no âmbito interno do tribunal de contas, sugerimos que:

- A utilização das conclusões e recomendações dessa avaliação destina-se a compor os relatórios de fiscalização que envolvam a emissão de parecer técnico ou opinião sobre a correta utilização, continuidade e impacto dos recursos públicos financiados por terceiros.
- Esses relatórios multidisciplinares deverão compor um banco digital de conhecimentos sobre a utilização das operações de crédito e das melhores práticas de execução dos projetos, considerando as peculiaridades da região nacional de atuação do tribunal de conta, que servirá de apoio a tomada de decisão dos gestores públicos quanto as melhores opções de projetos de desenvolvimento e integração socioeconômico e realização dos direitos fundamentais da população.

⁶⁴ Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial - Ano. 36, n. 11 (2017). Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/glossario-de-termos-do-controle-externo.htm>. Acesso em: 16/01/2024.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sistema federativo brasileiro, todos os níveis de governo possuem competências definidas constitucionalmente, sendo para efeitos administrativos a União responsável por articular ações de um complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (art. 43, CF/1988).

E ainda, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição (art. 164-A, CF/1988). Assim como, a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida (§ único, art. 164-A, CF/1988).

Tendo o governo brasileiro aderido à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela ONU em 2015, que propõe aos países signatários um modelo de desenvolvimento nacional baseado nos três pilares da sustentabilidade: o social, o econômico e o ambiental. E, por conseguinte, as suas metas exigirem o alinhamento das diversas políticas públicas brasileiras, entendemos que a avaliação analítica dos diversos projetos ou programas que integram as políticas públicas regionais seja essencial para a melhor aplicação e sucesso desse intento nacional.

Esse referencial foi elaborado com o propósito de contribuir para a inserção e otimização do controle externo na efetiva utilização das operações de crédito externos, buscando trazer conteúdo específico e aplicável ou adaptável a ser utilizado nas fiscalizações de políticas públicas descentralizadas.

Por fim, estabelecer uma cultura de transparência na utilização desse tipo peculiar de recurso, criando um banco de conhecimento com as melhores práticas e informações para os tomadores de decisões da administração pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, João Miguel Martins. **A Sustentabilidade da Dívida Pública: O caso de Portugal**. Dissertação de Mestrado em Economia, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2019. Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Avelino Bação. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/89746>. Acesso em: 26/11/2023.

ARAÚJO JUNIOR, M. E.; MARTINS, L. G. C. **Indivíduo, sociedade e direitos humanos: a sustentabilidade integrada à ideia de bem viver e sua relação com os negócios jurídicos no mundo globalizado**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.17, n.37, p.169-190, jan.-abr. 2020. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1566>. Acesso em: 05/02/2021.

ASSONI FILHO, S. **Empréstimos públicos e a sua natureza jurídica**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 99, p. 795-825, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67645>. Acesso em: 08/05/2023.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13.^a ed. rev. e atualizada, por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 515 p.

BAPTISTA, G.C. **Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas**. Psicologia USP, São Paulo, 2012, 23(1), p.45-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pusp/v23n1/v23n1a03.pdf>. Acesso em: 12/10/2023.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 12/12/2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657 de 04/09/1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 03/11/2021.

BRASIL. Emenda Constitucional. **Emenda Constitucional nº 109 de 15/03/2021**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm>. Acesso em: 11/12/2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12/12/2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 200 de 30 de agosto de 2023. **Regime Fiscal Sustentável**. Novo Arcabouço Fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 04/09/2023.

BRASIL. Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 18/02/2024.

BRASIL. Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000. **Altera a Lei nº 1.079/1950**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm. Acesso em: 18/02/2024.

BRASIL. Lei nº 14.600 de 19 junho de 2023. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14600-19-junho-2023-794339-norma-pl.html>. Acesso em: 18/02/2024.

BRASIL. Resolução do Senado Federal - 40 de 20/12/2001. **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**. Disponível em: < [BRASIL. Resolução do Senado Federal - 43 de 21/12/2007. **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**. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3602839&ts=1593992089089&disposition=inline>. >. Acesso em: 11/08/2023.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%2040%2C%20de%202001%20Disp%C3%B5e%20sobre%20os,IX%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.%20O%20SENADO%20FEDERAL%20RESOLVE%3A.>. Acesso em: 11/08/2023.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Resolução do Senado Federal - 48 de 21/12/2007. **Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União**. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/publicacao/16433642>. >. Acesso em: 06/11/2021.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 5 n.47, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCnd=5954>>. Acesso em: 1 set. 2020.

BORGES, Ana Claudia; MACÊDO, Maurício. **Nota Informativa Lei Complementar nº 200/2023 - Novo Arcabouço Fiscal**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. SENADO FEDERAL. Brasília: SF, 2023. 26p. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plp-93-de-2023_sto-2023-01658-nota-informativa-sobre-a-lc-200-2023_atualizacao-da-ni-do-plp-93-23_novo-arcabouco-fiscal.pdf/view. Acesso em: 12/11/2023.

BORGES, Bráulio de Lima. **Sustentabilidade e limites de endividamento público: o caso brasileiro**. Brasília: ESAF, 2006.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Organizadores). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência** - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 344 p. E-book.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em *Colunistas Direito do Estado*, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallaribucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-umavisao-juridico-institucional>>.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua** [livro eletrônico] / José Mauricio Conti. -- 3. ed. -- São Paulo: Blucher, 2019. E-book.

CONTI, José Mauricio; CASSETTARI JUNIOR, Ailton. **Dívida pública**. [S.l.: s.n.], 2018. 664 p. E-book.

CONTI, José Maurício. Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 130, p. 130-132, 2014.

CORREIA, Fernando Motta; MEURER, Roberto. **Política fiscal, sustentabilidade da dívida pública e liquidez dos títulos: uma análise para o Brasil**. *Estud. Econ.* [online]. 2008, vol.38, n.3, pp.639-667. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000300008>

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 416 p.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros** / Liliana Ramalho Froio – Recife, O autor, 2015. Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021>. Acesso em: 19/01/2024.

FMI, Fundo Monetário Internacional. (2013). *Staff guidance note for Public Debt Sustainability analyses in market – access countries*. Disponível em: [https://www.imf.org/en/Publications/Search#q=Staff%20guidance%20note%20for%20Public%20Debt%20Sustainability%20analyses%20in%20market%20E2%80%93%20access%20countries&sort=relevancy&f:series=\[POPPRS\]&DateTo=12%2F31%2F2013&DateFrom=1%2F1%2F2013](https://www.imf.org/en/Publications/Search#q=Staff%20guidance%20note%20for%20Public%20Debt%20Sustainability%20analyses%20in%20market%20E2%80%93%20access%20countries&sort=relevancy&f:series=[POPPRS]&DateTo=12%2F31%2F2013&DateFrom=1%2F1%2F2013). Acesso em: 19/01/2021.

GAMEIRO, Antonio Ribeiro (org.). **O Controle Financeiro Externo do Estado**. Edições Almedina, S.A. Coimbra, Portugal. 2021. 307 p.

GARCIA, Flavio Amaral. **Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. 640 p.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.) *et al.* **Estudo Técnico nº 03/2023- Regras e Mecanismos de Controle Fiscal: Análise Comparativa das normas fiscais vigentes no país**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/Estudosobre regras fiscais na Uniao 24mar2023.pdf>. Acesso em: 14/09/2023.

INTOSAI. *GUID-5202- Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions. Approved in 2019*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>. Acesso em: 06/10/2023.

INTOSAI. *GUID-5250-Guidance on the Audit of Public Debt. Professional Pronouncements. Approved in 2020*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-the-audit-of-public-debt/>. Acesso em: 06/10/2023.

IRB, Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte, 2015. 90p. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel1.pdf>. Acesso em: 19/01/2024.

IRB, Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas. GUID 9020-Evaluation of Public Policies** da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Curitiba, 2021. 32p. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 19/01/2024.

ISHIKAWA, Lauro. Direito ao desenvolvimento. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/513/edicao-1/direito-ao-desenvolvimento>. Acesso em: 19/01/2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30. ISBN 978-65-5518-596-6.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 6. ed. rev. São Paulo: Método. 2015. 498 p. ISBN: 978-85-309-6319-4.

LIMA, Rodrigo Medeiros de. **Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Blucher, 2021. 310 p.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto; MOUTINHO, Donato Volkers. **Controle da gestão da dívida pública federal**. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (RVMD), Brasília, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017, p. 45-82.

LOUREIRO, Roberto Debacco. A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 525-536. ISBN 978-65-5518-596-6.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID). **Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento**. Brasília: MP, 2013. 41 p. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/arquivos/cofiex/manual-de-financiamento-externos.pdf/view>. Acesso em: 29/05/2023.

OLIVEIRA, João R. A. et all. **Regime Jurídico das Operações de Crédito Externo de interesse da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário. v.4 n.1, Jan/Jun (2009). Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4503>. Acesso em: 19/01/2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 9ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 1107 p.

PACELLI, Giovanni. **AFO – Administração Financeira e Orçamentária**. 6ª.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 1.440 p.

PARÁ. Constituição do Estado do Pará (1989). **Constituição do Estado do Pará de 5 de outubro de 1989**. Disponível em:

https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/894_constituicao_do_para_-_atualizada_ate_marco_de_2021.pdf. Acesso em: 11/08/2023.

PARÁ. Lei Estadual nº 6.625, de 13 de janeiro de 20004. **Dispõe sobre a reestruturação organizacional da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda – SEFA**. Disponível em: http://antigo.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2004_06625.pdf. Acesso em: 19/08/2023.

PARÁ. Lei Estadual nº 10.021, de 31 de julho de 2023. **Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo**. Disponível em:

<https://www.cge.pa.gov.br/sites/default/files/2023-08/LEI%20N%C2%BA%2010.021%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%202023.pdf>. Acesso em: 08/09/2023.

PARÁ. Decreto Estadual nº 1.665, de 18 de junho de 2021. **Dispõe sobre o procedimento de contratação de operações de crédito para financiamento de projetos de investimento pelo Estado do Pará**. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Decreto_No_1665_de_18_junho_2021.pdf. Acesso em: 16/08/2023.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: Dívida Pública e Déficit Democrático**. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Coordenação editorial: Relógio D'Água Editores. Lisboa, Portugal. 2012. 127 p.

PESSOA, Mônica M. y A. C. S.; SANTOS, Francisco E. L. A. **Limites ao Endividamento e Sustentabilidade Fiscal: O Caso dos Governos Estaduais**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177448/1/td_2232.pdf. Acesso em: 19/01/2024.

PINHEIRO, Maurício M. S. Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen. In: **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Luís C. G. Magalhães; Maurício M. S. Pinheiro (Org.). UFRJ. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 358 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10062/1/Instituicoes%20e%20desenvolvimento%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 19/01/2024.

PINHEIRO, Maurício M. S. **As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento: Uma Análise Conceitual da Abordagem das Capacidades Humanas de Amartya Sen**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em: 19/01/2024.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. – 8. ed.– Barueri [SP]: Atlas, 2022.

RODRIGUES, André Alfar. **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia**. Ed. AAFDL. Lisboa, Portugal. 2022. 127 p.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional**. Boletim de Ciências Económicas. Vol. 57, Nº 3, ano 2014a. Disponível em: [https://digitalis.uc.pt/pt-pt-artigo/equil%C3%A9brio_or%C3%A7ament%C3%A1rio_sustentabilidade_financeira_e_justi%C3%A7a_intergeracional](https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/equil%C3%A9brio_or%C3%A7ament%C3%A1rio_sustentabilidade_financeira_e_justi%C3%A7a_intergeracional). Acesso em: 21/11/2021.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 34–47, 2014b. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2000.

SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (Org). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 502 p. ISBN 978-85-87841-34-6. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/divida-publica-experiencia-brasileira/2009/30>.

SILVA, Carlos Richelle Soares da. **Os Tribunais de Contas dos Entes Subnacionais e o Controle Externo do Endividamento Público**. In: José Maurício Conti. (Org.). **Dívida Pública**. 1ªed.: Editora Blucher, 2019, v., p. 641-663. E-book.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP)**. Ed. 2023.08.04. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/mip>. Acesso em: 13/09/2023.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Texto para Discussão – Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. 05/11/2018. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Texto-20da-20discuss-C3-A3o-20versao-203-20corrigido.pdf>. Acesso em: 23/01/2024.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Auditoria governamental**. Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 355 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. – Brasília: Secretária-geral de Controle Externo (Segecex), 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf . Acesso em: 03/09/2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020b. 150 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. 91 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas**. – Brasília: TCU, 2021b.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015 (1ª Edição). 232 p. E-book Kindle.

 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO AUDITORIA DE RECURSOS EXTERNOS	MATRIZ DE PLANEJAMENTO			AUDITORIA DE RECURSOS EXTERNOS DO xxx - CONTRATO DE EMPRÉSTIMO nº		
	Projeto [...]	Data de Elaboração	Servidores Técnicos	Coordenação de Auditoria		Secretária (o) de Controle Externo
	00/00/202x					

Objetivo do Trabalho:**QA 1: As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?**

Ref	Itens de Verificação	Critério	Informações requeridas	Fontes de Informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Técnica	Limitações	Encarregado	Dias Úteis	PT (WP)
1.1	Fontes de financiamento da política pública										
1.2	Despesas de capital, e outras delas decorrentes, relativas aos programas de duração continuada						a) Requisição formal de documentos; b) Análise quantitativa e qualitativa dos dados; c) Entrevista para questões sanadas e nota de auditora para questões não sanadas; d) Triangulação de informações; e) Circularizações;				PT (WP) 000
1.3	Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia										

QA 2: Os componentes do projeto estão sendo devidamente acompanhados conforme seus indicadores?											
Ref	Itens de Verificação	Critério	Informações requeridas	Fonte	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Técnica	Limitações	Encarregado	Dias Úteis	PT
2.1											

QA 3: De que maneira este projeto/programa contribui para o aumento das liberdades dos cidadãos (agentes) ou comunidade (s) atingidas?											
Ref	Itens de Verificação	Critério	Informações requeridas	Fonte	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Técnica	Limitações	Encarregado	Dias Úteis	PT
3.1											
3.2											

QA 4: O investimento contribuiu para o desenvolvimento de qual (ais) área (s) de direito (s) da vida dos cidadãos (agentes): econômica, civis ou sociais?											
Ref	Itens de Verificação	Critério	Informações requeridas	Fonte	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Técnica	Limitações	Encarregado	Dias Úteis	PT
4.1											

[...]

MATRIZ DE PLANEJAMENTO (modelo Fiscalis TCEPA)

Q1. Foi designado pela Administração representante para a realização da tarefa de fiscalização?

Riscos:	
Objetos:	
Possíveis achados:	
Informações requeridas:	
Fonte de informações:	
Limitações:	
Procedimentos:	P1.
	P2.
	P3.

Q2. Foi designado pela Administração representante para a realização da tarefa de fiscalização?

Riscos:	
Objetos:	
Possíveis achados:	
Informações requeridas:	
Fonte de informações:	
Limitações:	
Procedimentos:	P1.
	P2.
	P3.

Início: 00/00/202x

Término: 00/00/202x

Responsável:

Supervisão:

**APÊNDICE B – INFORMATIVO TÉCNICO SOBRE
SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA (LC 200/2023)**



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

**Análise das Novas Normas de Controle Fiscal com a publicação da Lei Complementar
nº 200/2023 – Novo Arcabouço Fiscal ou Regime Fiscal Sustentável**

Belém, 08 de janeiro de 2024.

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

Este documento é um produto resultante da dissertação de mestrado profissional ofertado por meio do Convênio de Cooperação Técnico-Científica e Pedagógica firmado entre a Universidade Federal do Pará (UFPA) e o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCEPA).

Título: O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA COM INVESTIMENTOS: proposta de um referencial para a fiscalização de operações de crédito externo e de análise da sustentabilidade da dívida

Autor: Rondson Manoel Pinheiro de Sousa – Auditor de Controle Externo

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurjão Sampaio de Cavalcante Rocha

Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/ICJ/UFPA)

Linha de Pesquisa: Regulação e Negócios Públicos-Privados e Políticas Públicas

SUMÁRIO

1. Apresentação	3
2. Conceito de Sustentabilidade nas Finanças Públicas	4
3. Retrospecto da Sustentabilidade da Dívida no Brasil	4
4. A Sustentabilidade da Dívida no Novo arcabouço fiscal da LC nº 200/2023	11
4.3.1 Metodologia de Cálculo do Regime Fiscal Sustentável da LC nº 200/2023.....	11
4.3.2 Aplicação das medidas de ajuste fiscal pelos Estados e Municípios.....	20
5. Outras Metodologias de aferição da Sustentabilidade da Dívida Internacionais	22
Referências	27
Anexos	29

1. APRESENTAÇÃO

Os Estados Federados possuem a atribuição de gerir a gestão fiscal e financiar suas políticas públicas sempre com a finalidade do bem-estar da sua população em toda a sua extensão possível, como saúde, segurança, educação e infraestrutura.

Nessa missão é facultativo para os Estados a adoção das metas fiscal estipuladas pela Lei Complementar nº 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal), porém severamente recomendada, muito devido as restrições para os que não a adotarem.

Em função dessa previsão e considerando a complexidade do tema, por envolver diretamente a questão da gestão e controle do endividamento público, que foi elaborada essa nota técnica com o intuito de identificar as principais características da LC 200/2023, que estabelece regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico (art. 1º).

Sustentabilidade da dívida ainda é um conceito a ser incorporado pelo sistema de controle externo, muito devido às pesquisas sobre esta temática no país, apesar de terem ocorrido na década de 1990, os pesquisadores e o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada não concretizado os resultados e definido de indicadores, gerando uma lacuna no conhecimento do tema.

Portanto, esse estudo busca trazer os principais conceitos relacionados a temática visando suprir a base teórica preliminar do assunto a esta Corte de Contas.

2. CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NAS FINANÇAS PÚBLICAS

Entre os ramos do Direito Público, cabe ao Direito Financeiro estudar *os aspectos jurídicos sobre como o Estado arrecada, se endivida, distribui e gasta seus recursos*, assim como esse processo é controlado e fiscalizado. O *equilíbrio orçamentário* deve ser compreendido como um instrumento de *sustentabilidade financeira*, não como um mero indicador contábil e econômico, sempre buscando a *justiça intergeracional*, respeitando o bem-estar presente e futuro (Scaff, 2014). Este tema surge nesta pesquisa pela impossibilidade de desvinculá-la de qualquer pesquisa sobre o endividamento público, principalmente após o comando constitucional inserido pela Emenda Constitucional (EC) nº 109, em 15 de março de 2021, que será detalhado na seção seguinte.

Este tema envolve diretamente a dinâmica normativa da implementação de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2015, adotada por todos os 193 Estados Membros das Nações Unidas. Vale ressaltar a natureza multidisciplinar do estudo da sustentabilidade, noção sem a qual impossibilitaria a análise satisfatória por qualquer área do conhecimento.

Atualmente, é preciso trabalhar o desenvolvimento de forma conectada com a Agenda 2030, levando em conta principalmente o que diz respeito aos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre eles, destaca-se, sobre o nosso tema, a ODS 17¹, que tem diversas metas e aborda diferentes frentes associadas ao desenvolvimento sustentável, envolvendo objetivos no campo das finanças, tecnologia, capacitação, comércio, coerência de políticas e de instituições, parcerias multissetoriais, dados, monitoramento e prestação de contas.

Especificamente sobre sustentabilidade da dívida, destacamos a meta 17.4, que assim versa:

17.4 - Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a **sustentabilidade da dívida** de longo prazo por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, **e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento.** (grifo nosso)

¹ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/17>. Acesso em: 17/01/2024.

Sobre a relação das Cortes de Contas com as metas estabelecidas nos ODS, ressalta-se o trecho constante no *hotsite* do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)², que apresentou à sociedade o Observatório do Futuro, como viabilizador da implantação da Agenda 2030 no Estado de São Paulo pela Corte:

Trabalhar em benefício da sociedade, monitorando a eficiência e a efetividade dos órgãos fiscalizados, é a principal diretriz de atuação da Corte.

Como a implementação dos ODS demanda esforços conjuntos entre os diversos atores públicos e privados, cabe ao Tribunal propor uma abordagem mais abrangente e integrada dos problemas estruturais e conjunturais a serem enfrentados para o sucesso da Agenda 2030.

Apoiar a governança e o desenvolvimento sustentável também é essencial para que as metas acordadas internacionalmente possam ser cumpridas. O controle externo deve fazer parte desse processo, orientando as autoridades para a tomada de decisões mais conscientes e incentivando a inclusão dos ODS no planejamento dos governos do Estado e dos municípios.

Os Tribunais de Contas estão incluídos nas ODS, especificamente na Meta 16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes³, que é coordenada e desenvolvida pela INTOSAI, que possui como missão o alinhamento e fortalecimento das EFS no mundo.

Logo, uma das novas missões dos tribunais de contas é apoiar e viabilizar a concretização dos ODS, incluindo a fiscalização do uso adequado e qualificado do endividamento público, assim como das diversas outras metas estipuladas, que estão basicamente refletidas nas avaliações das políticas públicas, considerada até o momento uma modalidade de auditoria em desenvolvimento, na qual é necessário investir em capacitações *stricto sensu*, visando a realização de pesquisas sobre as novas formas de governanças, conceitos e tecnologias necessárias para o desenvolvimento e adequação dos processos de fiscalizações futuros.

Portanto, há uma necessidade imperativa do aprofundamento dos estudos das novas atribuições da administração pública pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de complementar a fiscalização fiscal, contábil e de conformidades, para a tendência atual de *Avaliação de Políticas Públicas*, onde estão sendo aprofundadas as análises de desempenho e dos resultados e impactos das políticas públicas programadas.

Sobre isso, sobrevém na área do Direito Financeiro, que abrange nosso estudo, o financiamento de políticas públicas do Estado por meio do endividamento público. Dessa

² Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/o-que-e>. Acesso em: 17/01/2024.

³ Meta 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

forma, torna-se indispensável a sistematização do conhecimento dos temas apresentados anteriormente, que são os nossos objetos de estudo: as *Operações de Crédito Externo* e a *Sustentabilidade da Dívida*.

Sobre as *Operações de Crédito Externo*, aqui como uma espécie peculiar de crédito público utilizado basicamente pelos Estados para o financiamento de grandes investimentos a longo prazo em desenvolvimento socioeconômico, obtidos de Organismos Multilaterais Internacionais; e, a *Sustentabilidade da Dívida*, como ferramenta de avaliação e monitoramento do endividamento introduzida recentemente no ordenamento jurídico que vem buscar qualificar o processo de execução.

Portanto, os assuntos destacados, objetos desse estudo, são recortes de temas mais complexos, genéricos e amplos, que são as Políticas Públicas, as Dívidas Públicas e o próprio conceito de Sustentabilidade, ambos de relevância incontestável para qualquer Estado que possua como meta o desenvolvimento socioeconômico do seu povo e do seu território, conforme os ODS da Agenda 2030.

3. RETROSPECTO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA NO BRASIL

A sustentabilidade da dívida pública carrega a relevância da garantia financeira para a sociedade, visto que o endividamento aplicado à necessidade de emprego de recursos públicos em investimentos irá repercutir tanto na atualidade quanto nas futuras gerações. Nesse passo, uma má gestão das operações de crédito, por exemplo, poderá acarretar num prejuízo fiscal (impedindo a captação de novos créditos) e, principalmente, trazer sérios prejuízos socioeconômicos de impacto intergeracional.

O interesse no tema da sustentabilidade do endividamento público ressurgiu com a promulgação da EC nº 109/2021, que incluiu no Art.163, da Constituição Federal de 1988 (CF), o inciso VIII, que estabelece que caberá a Lei Complementar (LC) dispor sobre a sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

A EC nº 109/21⁴ introduziu mudanças sobre a atuação do Controle Externo, o Instituto Rui Barbosa (IRB)⁵, reconhecido representante acadêmico dos Tribunais de Contas, trata do assunto na publicação em seu site⁶ abaixo:

Publicada em 15/03/21, a Emenda Constitucional 109/21, originária da promulgação da PEC 186/2019 (PEC Emergencial), introduziu uma série de disposições relevantes ao ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no campo do Direito Financeiro. E, portanto, reclama das Cortes de Contas do Brasil um importante aprofundamento nos estudos dos aspectos fiscais, dos controles públicos e outras questões atinentes ao Direito e à atividade de Controle Externo de modo geral. A Emenda traz mudanças em caráter permanente e outras de caráter provisório a exemplo dos impactos decorrentes da decretação nacional de calamidade pública produzida pela COVID-19. O fato é que, independentemente da situação ensejadora da aplicação dos dispositivos dispostos na Emenda, todos são merecedores de igual rigor na ótica de fiscalização e controle do Tribunais de Contas do Brasil.

Outrossim, a EC nº 109/21 torna os tribunais de contas responsáveis por declarar se as medidas implementadas de ajuste fiscal serão implantadas e realizadas, assim como verificar os saldos financeiros no caixa único do tesouro. O IRB ressalta ainda a mudança de perfil na fiscalização das Corte de Contas, quanto aos *aspectos qualitativos* da dívida pública:

Desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fiscalização da dívida pública é atribuição dos Tribunais de Contas (art. 59, LRF). Mas, com as mudanças da Emenda Constitucional nº 109/21, os Tribunais passarão a ter que fiscalizar também a trajetória sustentável da dívida pública que inclui: indicadores de apuração da sustentabilidade da dívida, níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; medidas de ajuste, suspensão e vedações; planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Preliminarmente, devemos esclarecer que o problema não envolve somente, em primeiro momento, pelo menos, o que a lei complementar, disposta pela EC 109/21, irá definir como indicador de sustentabilidade e as demais formas matemáticas de sua avaliação e monitoramento. Essa definição ocorreu com a publicação da Lei Complementar nº 200, em 30 de agosto de 2023, conhecida com Novo Arcabouço Fiscal, que estabelece regime fiscal

⁴ Ressalta-se a recente inovação constitucional efetivada com a publicação da EC nº 109, de 15 de março de 2021, que alterou os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescentou à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revogou dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspendeu condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

⁵ Idem nota 29.

⁶ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/emenda-constitucional-109-21-estipula-novas-atribuicoes-aos-tribunais-de-contas/>. Acesso em: 17/01/2024.

sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País, que será detalhada a seguir em seção própria.

A questão será poder analisar e entender, também, quanto ao aspecto qualitativo resultante do uso sustentável do crédito, com a finalidade de financiar antecipadamente o desenvolvimento social e econômico como forma de proteger e otimizar os recursos atuais para as futuras gerações.

Neste ponto, vale ressaltar que os conceitos a seguir de sustentabilidade visam complementar e integrar a análise do tema realizada no item 3.4 desse trabalho, que apresentou a guia orientativa da INTOSAI (GUID-5202) sobre desenvolvimento sustentável.

Entender o conceito de sustentabilidade envolve diretamente a ampliação do que seja direito fundamental coletivo, enquanto *interesses difusos* da sociedade, como sendo aqueles que atingem um grupo indeterminável de pessoas, do tempo atual, mas também as futuras gerações. Esta nova dimensão dos direitos humanos deve estar presente em nossa consciência ao interpretar a norma enquanto instrumento de sustentabilidade no ordenamento jurídico (Scaff, 2014).

Para Juarez Freitas (2019), o princípio do desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade introduz na sociedade e no sistema jurídico-político um novo paradigma, com um aspecto nuclear, de determinação ética e institucional, conforme a Constituição (artigos 3º, 170, VI, e 225)⁷, de assegurar, às gerações presentes e futuras, o ambiente propício ao bem-estar, monitorado por indicadores qualitativos, com a menor subjetividade possível.

O conceito proposto para o princípio da sustentabilidade, por Freitas:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2019).

⁷ **Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] **II** - garantir o desenvolvimento nacional.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...] **VI** - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Pensar a integração dos conceitos de sustentabilidade e qualidade de vida das pessoas não deve significar tão somente uma transformação teórica e argumentativa, mas principalmente uma propulsão da própria razão de um Estado Socioambiental de Direito (Araujo Junior; Martins, 2020).

Quando falamos sobre a elaboração da norma sobre sustentabilidade da dívida, considerando o aspecto técnico que envolve a elaboração dos indicadores de apuração, relembremos que no Brasil, após realizar o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), fechado após a crise da dívida externa em 1982, foram produzidos diversos *indicadores básicos*, como os de *endividamento* e de *necessidades de financiamento* do setor público. Atualmente, existem diversos indicadores aplicados às finanças públicas brasileira, de boa qualidade, que auxiliam o acompanhamento adequado da evolução das contas públicas federais pelo Tesouro Nacional (Borges, 2006).

Antes de realizar uma breve revisão bibliográfica dos testes empíricos de sustentabilidade do endividamento público, é necessário fazer uma breve digressão sobre o que significa dizer que a dívida é ou não sustentável, considerando que existem uma série de conceitos relacionados (inclusive o próprio conceito de sustentabilidade), que são utilizados na discussão acerca da dinâmica da dívida pública (Borges, 2006).

Por seu turno, os conceitos básicos relacionados à mensuração do endividamento são: *solvência, liquidez, sustentabilidade e vulnerabilidade*. Adotando as definições do Fundo Monetário Internacional (2002), uma entidade será considerada *solvente* se o valor presente descontado de seus gastos primários (encargos financeiros) correntes e futuros não é maior que o valor presente descontado de sua renda corrente e futura, líquida de qualquer endividamento inicial (Borges, 2006). Em resumo, que possua ganhos que cubram todos os seus gastos e a dívida, ou seja, capacidade de pagamento.

Ainda de acordo com o FMI (2002), será *líquida* se seus ativos líquidos e o financiamento disponibilizado pelo mercado são suficientes para honrar o pagamento e/ou a rolagem do serviço e das amortizações de suas dívidas. Conforme ressaltado pelo FMI (2002), a distinção entre os conceitos de *solvência* e *liquidez* algumas vezes pode se tornar difícil, já que uma situação de iliquidez pode ter como consequência a elevação do custo de financiamento da dívida, com a elevação das taxas de juros, por exemplo, o que traz à tona a questão da (in)solvência da entidade, principalmente quando a situação se prolonga (Borges, 2006).

Já por *sustentabilidade*, podemos afirmar que o endividamento de uma entidade é dito *sustentável* se ela atende satisfatoriamente a condição de solvência sem que sejam necessárias maiores correções em suas receitas e/ou gastos dados os custos de financiamento que ela encara no mercado. Logo, o conceito de sustentabilidade compreende conjuntamente os de solvência e liquidez, sem, entretanto, fazer uma delimitação clara entre eles. Enfim, o conceito de *vulnerabilidade* decorre do risco de que as condições de solvência e/ou liquidez não sejam cumpridas e a entidade devedora entre em crise (Borges, 2006).

O endividamento público de um país é considerado sustentável quando a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem violação nas políticas monetária e fiscal, dessa forma, o montante da dívida pública não deve superar o valor presente de todos os superávits primários futuros (Costa, 2009).

Verificar a relação direta entre sustentabilidade e o valor presente dos resultados fiscais do governo passa a ideia errônea que pode ser objetiva, livre de qualquer incerteza, porém, na realidade prática, não temos como saber quais serão os resultados primários futuros ou mesmo a taxa porque esses resultados serão descontados. Inclusive, sendo o resultado primário do governo uma variável de escolha, qualquer dedução em torno de suas realizações futuras requer a convicção não somente da capacidade de sua geração, mas também à discricionariedade do governante ao criá-lo (Costa, 2009).

Existem duas perspectivas em que a incerteza é relevante nesse caso, a primeira, sobre o valor das receitas e das despesas e, conseqüentemente, dos superávits primários do governo serem incertos, o que faz com que haja incerteza com relação à trajetória da dívida. A segunda, para cada cenário, o “valor” dos superávits ou dos déficits acumulados pode ser diferente, dependendo da taxa pela qual são descontados (Costa, 2009).

O departamento técnico responsável pelo tema dívida pública do Tesouro Nacional brasileiro desenvolveu ferramentas para contribuir com a análise de sustentabilidade da dívida, utilizando os dados do superávit primário para os próximos anos definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em conjunto com as projeções de taxa de juros real e do crescimento econômico e da estratégia de financiamento da dívida, assim como as incertezas associadas a ela e às outras variáveis da análise (Costa, 2009).

A inegável importância, para a política fiscal do país, da administração do endividamento, levando em conta a relação entre a estrutura da dívida e sustentabilidade, é a razão da Secretaria do Tesouro Nacional vir aperfeiçoando seus instrumentos de avaliação e planejamento da dívida pública há décadas (Costa, 2009). E conclui, que, “na prática, a

sustentabilidade da dívida, além de envolver grande incerteza quanto ao comportamento de variáveis difíceis de serem antecipadas, depende de opções políticas cuja avaliação envolve a formação de crenças acerca da postura de governos presentes e futuros” (Costa, 2009).

Em síntese, de acordo com a literatura oficial e especializada no tema, a determinação de criar indicadores capazes de avaliar a sustentabilidade da dívida pública não se apresenta viável até este momento. E, ainda, não há uma linha de estudo que se preocupe em apresentar uma ferramenta ou técnica que avalie a mensuração da qualidade desse endividamento, nem como operação de crédito (*per si*) e nem como instrumento para avaliar a qualidade de sua aplicação, enquanto fonte de crédito para antecipação de investimentos em políticas públicas.

4. A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA NO NOVO ARCABOUÇO FISCAL DA LC Nº 200/2023

Foi publicada a Lei Complementar nº 200, em 30 de agosto de 2023, conhecida com Novo Arcabouço Fiscal⁸, que estabelece o regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico (art. 1º). Inserida no ordenamento jurídico pela EC nº 109/2021, a sustentabilidade da dívida foi acrescentada à fundamentação original do projeto no art. 163, *caput*, inciso VIII, e parágrafo único, na CF/1988:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

[...]

VIII - **sustentabilidade da dívida**, especificando:

- a) indicadores de sua apuração;
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
- e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do *caput* deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição (Brasil, 1988, grifo nosso).

Teve como fundamentação constitucional o art. 6º da Emenda Constitucional nº126/2022⁹ e o inciso VIII do *caput* e o parágrafo único do art. 163 da CF/1988. E ainda,

⁸ Que substituirá, de forma permanente, o regime fiscal implantado pela EC nº 95, de 2016 (teto de gastos) a partir de 01 de janeiro de 2024.

⁹ Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra

previu alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Considerando o ineditismo da lei, buscamos nos documentos técnicos do poder legislativo informações sobre o seu conteúdo, características e objetivos. Entre os estudos teóricos aprofundados, encontramos na *Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle* do Senado Federal diversos documentos de consultoria e análises utilizado como apoio aos congressistas no processo legislativo.

Selecionamos preliminarmente a **Nota Informativa da Lei Complementar nº 200/2023 – Novo Arcabouço Fiscal**, elaborada por solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal¹⁰, de 12/09/2023, por ser a mais recente e atualizada sobre a nova lei. Destacaremos a seguir as principais características da Lei Complementar 200/2023, de acordo com essa nota.

Sobre o campo de aplicação do regime fiscal, a LC 200/2023 estabeleceu os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) da União como campo de aplicação do regime fiscal sustentável (Borges; Macêdo, 2023). E, que:

A apuração do resultado primário do Governo Central, não se faz exclusivamente pelo confronto entre as receitas primárias e as despesas primárias que ocorrem no domínio desses orçamentos, pois outras operações interferem nesse resultado, o qual deve ser apurado pelo Banco Central para fins de verificação do cumprimento da meta correspondente no exercício financeiro.

Observe-se que, enquanto a lei complementar trata do teto de gastos no âmbito dos orçamentos da União, o resultado primário fica na esfera do Governo Central (inclui o Banco Central; inclui somente empresas estatais integrantes dos OFSS). Já a dívida bruta refere-se ao Governo Geral (inclui todos os entes da Federação, inclusive empresas estatais integrantes dos OFSS; não inclui o Banco Central) (Borges; Macêdo, 2023).

Em relação ao *Resultado primário do Governo Central*, dispôs a nota sobre os seguintes pontos que foram propostos, seguidos do comentário do que realmente foi aprovado na LC nº 200/2023:

- a) Previsão de intervalo de tolerância para a meta de resultado primário:

estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (Vide Lei Complementar nº 200, de 2023). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

¹⁰ Esta Nota Informativa foi elaborada, por solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal, com o intuito identificar as principais características da Lei Complementar nº 200/2023, destacando-se as alterações efetuadas pelas Casas do Congresso Nacional no Projeto de Lei nº 93, de 2023 – Complementar (PLP 93/2023), bem como indicar os vetos adotados pelo Poder Executivo quando da sanção da referida lei. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plp-93-de-2023_sto-2023-01658-nota-informativa-sobre-a-lc-200-2023_atualizacao-da-ni-do-plp-93-23_novo-arcabouco-fiscal.pdf/view.

De acordo com a LC 200/2023, a verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias contará com intervalo de tolerância a partir de 2024, cujo limite superior é determinado pela soma do valor central definido para a meta e do equivalente a 0,25% do PIB, enquanto o limite inferior é definido pela diferença entre os mesmos valores (inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo acrescentado pelo art. 11). O projeto de lei complementar elaborado pelo Executivo definia o mesmo intervalo de tolerância, que seria aplicado, contudo, somente ao quadriênio 2024-2027. Para os quadriênios seguintes, a proposição previa que o intervalo deveria ser definido na primeira LDO de cada uma das legislaturas seguintes (art. 4º, § 1º, inciso I) (Borges; Macêdo, 2023).

b) Meta de resultado primário para o exercício financeiro de referência e para os três subsequentes:

Assim como estabelecia o PLP 93/2023 elaborado pelo Executivo, a LC 200/2023 prevê que cada LDO deve estabelecer a meta de resultado primário para o exercício financeiro de referência e conter projeção para os três exercícios subsequentes (anteriormente a projeção se fazia para os dois subsequentes), bem como apresentar marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência (incisos I e II do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo acrescentado pelo art. 11) (Borges; Macêdo, 2023).

c) Metas compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública:

O PLP 93/2023 previa que o Anexo de Metas Fiscais que acompanhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias evidenciaria, no período de dez anos, o efeito esperado dos resultados primários sobre a trajetória da dívida pública (art. 2º, § 1º). Essa previsão também consta LC 200/2023, que acrescenta que se deve evidenciar “**o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)**” (inciso III do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo acrescentado pelo art. 11).

Em face da previsão dessa trajetória em dez anos, é necessária a determinação da projeção de resultado primário a ser utilizada a partir do quinto ano, uma vez que a meta de resultado primário é fixada para o primeiro exercício financeiro e projetada para apenas os três subsequentes (art. 2º, caput e § 2º). A forma como essa lacuna será preenchida não constava do projeto de lei, nem consta da lei complementar.

A LC 200/2023 deixa expresso que as metas de resultado primário, para o exercício de referência e para os três seguintes, devem ser compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, caput). Define que essa compatibilidade diz respeito ao estabelecimento de metas que conduzam à estabilização da dívida bruta do Governo Geral como proporção do PIB (art. 2º, § 1º). Deixa expresso também que a relação DBGG/PIB é calculada pelo Banco Central (art. 2º, § 4º).

Prevê ainda que a “**trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias**” (art. 2º, § 2º). Observe-se que esses temas estão relacionados com as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VIII do art. 163 da Constituição. Em virtude da fundamentação da LC 200/2023, esses temas poderiam ter sido nela tratados diretamente, assim como o “planejamento de alienação de ativos com vistas

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

à redução do montante da dívida” a que se refere a alínea “e” do mencionado inciso VIII¹¹ (Borges; Macêdo, 2023, grifo nosso).

d) Limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento);

e) Não configuração de infração administrativa no caso de descumprimento da meta de resultado primário (ressaltamos que esse ponto proposto foi REJEITADO no todo, sendo confirmada pela lei a configuração de inflação administrativa):

Importa destacar que a LC 200/2023 inova no sentido de prever que, diante de determinadas circunstâncias (o não contingenciamento requerido e a inobservância de vedações), o descumprimento da meta de resultado primário passa a constituir infração contra a LRF.

Inova também ao prever que o valor mínimo das despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública federal corresponde a 75% do montante autorizado na lei orçamentárias para essas despesas. Esse valor mínimo fica protegido da limitação de empenho e movimentação financeira (art. 7º), o que pode eventualmente levar a que o resultado primário fique aquém do limite inferior da meta estabelecida para o exercício financeiro (Borges; Macêdo, 2023).

f) Despesa autorizada na lei orçamentária compatível com a meta de resultado primário:

A LC 200/2023 prevê que a elaboração, a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o art. 4º, § 5º, inciso IV, da LRF (art. 2º, § 3º - dispositivo novo em relação ao PLP 93/2023 (Borges; Macêdo, 2023).

g) Audiência pública para avaliação das metas fiscais:

A LC 200/2023 altera o art. 9º, § 4º, da LRF (alteração efetuada pelo art. 11) para prever que a audiência pública para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, no âmbito da União, possa ser realizada não apenas na Comissão Mista de Orçamentos, Planos e Fiscalização, mas também em reunião conjunta com outras comissões temáticas do Congresso Nacional (Borges; Macêdo, 2023).

Sobre o *Teto de gastos da União*, a nota tratou dos tópicos seguintes:

a) Incidência do teto de gastos:

¹¹ Pode-se considerar que a LC 200/2023 trata do tema a que se refere a alínea “d” do inciso VIII do art. 163 da Constituição (“medidas de ajuste, suspensões e vedações”), uma vez que estabelece condições para controlar o crescimento das despesas primária e o resultado primário, pontos de partida para que a dívida pública venha a apresentar uma trajetória sustentável (Brasil, 2023).

A LC 200/2323 não adota a proposta do Executivo de retirar a obrigatoriedade do contingenciamento e, em consonância com isso, prevê que os pagamentos não podem superar o teto de gastos, salvo quando não houver risco de descumprimento da meta de resultado primário (art. 3º, § 7º)¹² (Borges; Macêdo, 2023).

b) Distribuição do teto de gastos em Limites Individualizados:

A LC 200/2023 não altera o estabelecimento de limites individualizados para os Poderes Executivo (que conta com apenas um limite individualizado global), Legislativo (detalhado por órgão) e Judiciário (detalhado por órgão) e para o Ministério Público da União - MPU (com detalhamento entre o MPU e o Conselho Nacional do Ministério Público) e a Defensoria Pública da União (art. 3º, caput, incisos I a V) (Borges; Macêdo, 2023).

c) Base de cálculo inicial do teto de gastos:

O PLP 93/2023 estabelecia como base de cálculo inicial as dotações primárias constantes do autógrafo do PLOA 2023 (o que não considera vetos havidos), efetuadas as exclusões previstas no art. 3º, § 2º. A LC 200/2023, por sua vez, considera não as dotações do autógrafo, **mas as que constam da LOA 2023 e dos créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da lei complementar**, efetuadas as exclusões. Essa base de cálculo será utilizada para determinar, após correções a serem efetuadas a título de atualização monetária e aumento real, o teto de gastos aplicável a partir do exercício financeiro de 2024.

No que se refere ao teto de gastos aplicável ao exercício financeiro em curso, tanto o projeto de lei complementar (art. 8º) como a LC 200/2023 (art. 12) definem que devem ser mantidos os critérios vigentes quando da aprovação da LOA 2023. Essa previsão é necessária diante do fato de que as disposições constitucionais definidoras dos limites individualizados estarão revogadas após a sanção da lei complementar, conforme art. 9º da EC 126/2022 (Borges; Macêdo, 2023).

d) Atualização monetária e aumento real do teto de gastos:

A LC 200/2023 **estabelece que o período de doze meses para a apuração do IPCA se encerra não em dezembro, mas no mês de junho** (art. 4º, caput), critério que havia vigorado até o exercício de 2021, mas que foi posteriormente modificado pela EC 113/2021.

Quanto à possibilidade de aumento real, a LC 200/2023 mantém os critérios previstos no projeto de lei complementar para o aumento real da despesa primária, que poderá crescer em percentual máximo que corresponda a 70% do crescimento real da receita primária, ou a 50%, no caso de descumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária (art. 5º, caput, incisos I e II). Em todo caso, não pode o crescimento real da despesa se situar fora do intervalo de 0,6% (percentual mínimo independente do crescimento da receita) a 2,5% (art. 5º, § 1º). A inovação da LC 200/2023 é que **esses critérios se tornam permanentes, não se aplicando somente para o quadriênio 2024-2027** (Borges; Macêdo, 2023).

¹² LC 200/2023, art. 3º, § 7º Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2023).

Ainda sobre o teto de gastos, a nota destacou outros tópicos, como *a possibilidade de aumento adicional do limite individualizado do Poder Executivo; a apuração da receita para fins de cálculo da proporção máxima do crescimento real da despesa; das despesas excluídas da incidência do teto de gastos; do efeito da abertura de créditos suplementares e especiais sobre o teto de gastos; dos valores máximos de programação e limites individualizados; da compensação entre limites individualizados; da prevalência de limites individualizados sobre outros previstos na Constituição*; e, ainda em relação à LC 200/2023, não exclui do teto de gastos a assistência financeira da União aos demais entes da Federação para complementar as despesas necessárias ao cumprimento dos pisos salariais dos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteira.

Comenta ainda sobre a limitação mínima da destinação de recursos para investimentos:

De acordo com a LC 200/2023, o montante dos investimentos constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior ao montante equivalente a 0,6% PIB estimado no projeto de lei orçamentária. Para fins dessa disposição, as despesas poderão ser classificadas tanto no GND 4 - investimentos como no GND 5 - inversões financeiras, nesse último caso quando relativas a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais. Prevê-se ainda que se pode adotar outras classificações que venham a substituir esses GNDs (art. 10, caput e §§ 1º e 2º) (Borges; Macêdo, 2023).

Por fim, a nota ressalta que a LC 200/2023 prevê a imposição de ajustes das contas públicas em caso de descumprimento da meta de resultado primário ou de, no âmbito das despesas submetidas ao teto de gastos, o montante das despesas obrigatórias superar 95% do total (Borges; Macêdo, 2023).

Podemos considerar que todas as regras e mecanismos de controle fiscal têm como objetivo final de garantir o controle ou a sustentabilidade da dívida pública. Nesse sentido, considera o **Estudo nº 03/2023 do CONOF**¹³ da Câmara dos Deputados que:

O controle ou a sustentabilidade da dívida pode ser considerado o objetivo final do conjunto de regras fiscais. Pode ser efetuado com medidas de correção diretamente relacionadas ao estoque da dívida (relação dívida/PIB), ou de forma indireta, impondo-se limites às variáveis de fluxo (receitas, despesas e resultados). Ou ainda de forma integrada, combinando-se o limite da dívida com uma regra operacional de fluxo (resultado ou teto de gastos) (Greggianin, 2023, p.3).

¹³ Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados.

De acordo com esse Estudo a sustentabilidade pode ser entendida sob dois aspectos: o fiscal, de contenção da trajetória da dívida, e o político, de atendimento a demandas sensíveis (Greggianin, 2023). Entendemos que a sustentabilidade da dívida é espécie do gênero sustentabilidade financeira, que envolve todas as condutas preventivas de resguardo da capacidade de pagamento e gestão fiscal. Nesse sentido, entende o estudo que:

As demandas da sociedade quase sempre extrapolam as disponibilidades financeiras do estado, razão pela qual existem normas fiscais estabilizadoras que tentam conter o desequilíbrio orçamentário e a tendência de endividamento crescente. As regras fixam limites e condições que desestimulam e atenuam os déficits, além de servir como salvaguarda de agentes públicos contra pressões por aumento de despesas públicas e por redução de receitas (renúncias, incentivos).

Uma diretriz fiscal adequada reduz a discricionariedade dos governantes e aumenta a transparência e previsibilidade da política fiscal, modulando diferenças entre governos na condução da gestão fiscal. A existência de norma que sanciona condutas, por sua vez, aumenta o poder de dissuasão, induzindo os agentes políticos a abdicarem de seu interesse de curto prazo em favor do equilíbrio intergeracional (Greggianin, 2023, p.9).

O Estudo nº 03/2023 destaca a legislação que define os limites para a dívida pública, concessão de garantia e operações de crédito na CF (art. 48, XIV, e art. 52, VII, IX); na LRF (art. 30, I e II); e nas Resoluções do Senado (Res. SF 40/2000; Res. SF 48/2007 e Res. SF 43/2001) (Greggianin, 2023).

Ressalta a relação da gestão fiscal com a sustentabilidade ao destacar que a EC nº 109/2021 incluiu no art. 164-A da CF/1988¹⁴ o princípio de como os entes da federação devem conduzir suas políticas fiscais com o objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Além disso, evidencia no parágrafo único desse artigo a função central da gestão fiscal para a sustentabilidade da dívida, ao estabelecer que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida (Greggianin, 2023).

Segue abaixo a demonstração gráfica da expectativa de mecanismo de controle da dívida:

Figura 8 – Mecanismo de Controle da Dívida Pública

¹⁴ Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Brasil, 1988).

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida



Fonte: Estudo nº 03/2023 CONOF da Câmara dos Deputados. (Greggianin, 2023, p.16)

São esses os quatros eixos do mecanismo de controle que orientam toda a elaboração da norma:

Quadro 7 – Detalhamento dos eixos do mecanismo de controle da dívida

<p>Situação Fiscal Desejada</p>	<p>A situação fiscal desejada, a sustentabilidade da dívida, deve orientar a política fiscal de modo a fixar uma trajetória de sua convergência no médio e longo prazo.</p> <p>As alterações do estoque da dívida sofrem inúmeras variações e demoram em dar resultado, exigindo medidas que se prolongam no tempo, para além dos mandatos, o que dificulta o estabelecimento de limites fixos na legislação. O desafio é conter o crescimento da dívida pública em relação ao PIB, criando condições para a redução dos juros e o crescimento econômico. A dívida cresce com os juros reais e com os déficits. De outra parte, o maior crescimento do PIB faz com que a relação Dívida/PIB diminua e menor o resultado primário necessário para estabilizar a dívida. Quando os juros reais ultrapassam o crescimento do PIB, a relação dívida/PIB aumenta. Quanto maior os juros, maior o resultado primário requerido.</p>
<p>Indicador</p>	<p>Quanto aos demais entes, o indicador é a relação Dívida Líquida Consolidada/Receita Corrente Líquida¹⁵. A escolha do indicador como percentual de comprometimento da receita corrente líquida faz com que a regra tenha natureza pró-cíclica, ou seja, favorece o aumento de despesas em períodos de maior crescimento econômico e maior arrecadação.</p>
<p>Medidas de correção</p>	<p>De acordo com a LRF (art. 31), se ultrapassado o limite da dívida, essa deverá ser reconduzida no prazo de doze meses, com redução de 25% do excedente no primeiro quadrimestre do período de ajuste. Enquanto o excesso perdurar o ente não poderá realizar novas operações de crédito,</p>

¹⁵ O limite para Estados/DF e Municípios encontra-se na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal.

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

	internas ou externas, ressalvadas as destinadas ao pagamento de dívidas mobiliárias (art. 31, § 1º, I).
Sanções	A tipificação de condutas proibidas com vistas ao controle da dívida e das operações de crédito é relativamente detalhada e extensa na legislação. Vide em especial art. 1036 da Lei 1.079/50, Resoluções do Senado, arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67. Existem também sanções que envolvem o pagamento de multa que pode chegar a 30% dos vencimentos anuais, a inabilitação para o exercício da função pública por um período de até 5 anos e a perda do cargo público e a cassação de mandato, e, até pena prevista no código penal.

Fonte: Adaptado do Estudo nº 03/2023 CONOF da Câmara dos Deputados. (Greggianin, 2023, p.17-20)

Estas são as análises que se aplicam diretamente à questão da sustentabilidade da dívida no estudo. Além disso, houve aprofundamento de outros mecanismos de controle¹⁶, como: Regra de Ouro; Resultado Fiscal (Primário); Despesa Primária Total/Poder e Órgão Autônomo (Regra do Teto); Despesas Totais com Pessoal/Poder-Órgão Autônomo; Regras de Neutralidade Orçamentária dos Atos e Proposições (Compensação) e a responsabilização pessoal no âmbito das finanças públicas.

Portanto, podemos concluir de todo o exposto sobre o tema da sustentabilidade da dívida que conceitualmente não é assunto novo, porém sua aplicação ainda é um processo em construção no Brasil, não sendo um instituto de simples configuração e aplicação. Podemos encontrar muitos trabalhos em outros países, Organismos Multilaterais (FMI, Banco Mundial, entre outros) e Instituições Internacionais (DFI¹⁷, RICDP¹⁸, entre outros), e, como visto, já há referência conceitual e prática até na INTOSAI. Sobre outros países, encontramos em Portugal, nosso país referência na Europa pela relação cultural e a língua falada, e que também é membro da INTOSAI, o estudo teórico que iremos apresentar a seguir.

4.3.1 Metodologia de Cálculo do Regime Fiscal Sustentável da LC nº 200/2023

O regime fiscal sustentável será baseado em metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), visando à estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), por meio de metas de resultado primário. A meta de resultado primário é

¹⁶ O conteúdo será apresentado para consulta no **ANEXO 1 – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS**.

¹⁷ Grupo *Development Finance International (DFI)*. Disponível em: <https://www.development-finance.org/pt/topicos/estrategia-da-divida/sustentabilidade-da-divida>.

¹⁸ *Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP)*. Disponível em: <https://redcatedrasdeudapu.wixsite.com/ricdp/quienes-somos?lang=pt>.

estabelecida na LDO e operacionalizada na Lei Orçamentária Anual (LOA). As apurações respectivas serão realizadas pelo Banco Central do Brasil (Brasil, 2023).

Vale ressaltar que a norma não prevê a redução da dívida pública, e sim a manutenção de sua estabilização em relação aos resultados primários.

A metodologia de cálculo está disposta nos arts. 3º, 4º e 5º da LC nº 200/2023 é baseada em limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos poderes e órgãos autônomos.

Os limites individualizados serão calculados da seguinte forma:

- No ano de 2024, será igual ao resultado das dotações orçamentárias primárias da LOA 2023 mais (+) os créditos suplementares e especiais vigentes até 30/08/2023, corrigidos pelos IPCA acumulado de 01/07/2022 a 30/06/2023 mais (+) variação real da despesa (mínimo de 0,6% a.a. e máximo de 2,5% a.a.);
- A partir de 2025, será igual às dotações orçamentárias primárias da LOA 2024 (que é o ano anterior ao de referência) corrigidas pelo IPCA acumulado de 01/07/2023 a 30/06/2024, mais (+) variação real da despesa (mínimo de 0,6% a.a. e máximo de 2,5% a.a.).

É obrigatório observar que a variação real dos limites de despesa primária depende da variação real da receita primária, e dependendo do cumprimento da meta de resultado primário, irá variar entre 50% (não cumprida) e 70% (cumprida), sendo que o crescimento real da despesa não pode ser inferior a 0,6% a.a., nem superior a 2,5% a.a.

Por fim, ressaltamos que o Regime Fiscal Sustentável da Lei Complementar nº 200/2023 é aplicável de forma obrigatória às receitas primárias e às despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social a partir de 01/01/2024. Ficam de fora o regime todas as despesas do Orçamento de Investimentos e as despesas financeiras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

4.3.2 Aplicação das medidas de ajuste fiscal pelos Estados e Municípios

A própria Emenda Constitucional nº 109/2021 acrescentou a CF/1988 o art. 167-A, o qual torna a opção pelo regime fiscal facultativo para Estados, Distrito Federal e Municípios. De acordo com Pacelli (2024, p. 1222): “Esse regime respeitado o gatilho pode ser

implementado por ato próprio de cada Poder sem passar pelo legislativo respectivo. O gatilho é apurado com base na relação entre despesas correntes e receitas correntes”.

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

[...]

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. (Brasil, 2021)

Embora seja denominado como facultativo, o dispositivo prevê restrições aos entes caso o gatilho disposto no *caput* ocorra e sua apuração cabe aos Tribunais de Contas locais.

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o *caput* deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, **de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas**, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (Brasil, 2021, grifo nosso)

O artigo prevê dois mecanismos de ajuste, um de 95%, que depende da manutenção da despesa corrente em relação a receita corrente, cujas vedações estão dispostas nos dez incisos do *caput* do art. 167-A, e um gatilho intermediário, previsto no § 1º, do art. 167-A, que é apurado quando a despesa corrente supera em 85% a receita corrente (Pacelli, 2024).

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no *caput* deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Brasil, 2021)

Por fim, estas são algumas das disposições constitucionais que foram introduzidas visando à construção de um regime fiscal sustentável, que entrou em vigor no ano de 2024.

5. OUTRAS METODOLOGIAS DE AFERIÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA INTERNACIONAIS

Preliminarmente, sobre outras metodologias aplicadas à Sustentabilidade da Dívida, destacamos o trabalho de dissertação de mestrado em *Economia* apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra por João Miguel Martins Alves, em junho de 2019, com o título de “A Sustentabilidade da Dívida Pública - o Caso de Portugal”.

Alves (2019) inicia seu trabalho destacando a importância do endividamento como fator chave para as economias capitalistas atingirem o sucesso. Relaciona a capacidade de captação de crédito com a melhoria da qualidade de vida. E apresenta o problema da parametrização do padrão de sustentabilidade da dívida:

Contudo, o novo milénio trouxe consigo um novo problema nos países mais desenvolvidos: o sobre-endividamento. Sendo esta problemática transversal aos vários setores da economia (Estado, Empresas e Famílias) levanta-se uma questão: até que ponto pode uma dívida ser considerada sustentável? A resposta a esta questão não será de todo determinística. Como referem os autores do livro *Crise e Castigo* (Alexandre et al., 2016), a solução deste problema não passará por uma resposta binária (ser ou não ser sustentável), mas sim por uma probabilidade de ser sustentável (Alves, 2019, p.1).

Neste trabalho, nos interessa principalmente a revisão de literatura das metodologias para aferir a sustentabilidade da dívida pública da Comissão Europeia e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Na introdução da revisão, o autor já afirma a natureza probabilística da aferição de sustentabilidade financeira:

A sustentabilidade da política orçamental (e conseqüentemente da dívida pública) não pode ser aferida de uma forma binária (ser ou não ser sustentável), mas sim através de um conceito probabilístico, isto é, consoante a evolução de determinadas variáveis, a probabilidade de sustentabilidade poderá ser maior ou menor (Alexandre, Conraria, & Bação, 2016). Esta ideia é reforçada por Blanchard e Das quando afirmam que “a sustentabilidade da dívida é fundamentalmente um conceito probabilístico. A dívida é raramente sustentável com uma probabilidade igual a um” (Blanchard & Das, 2017, p. 1) (Alves, 2019, p.2).

Alves (2019) também apresenta o conceito de sustentabilidade da dívida do Banco Central Europeu (BCE):

É então necessário esclarecer o conceito de sustentabilidade da dívida. Segundo o Banco Central Europeu (BCE, 2012, p.58) a dívida é sustentável se for possível pagá-

la em qualquer momento (curto, médio e longo prazo), sendo que para tal é necessário “que os governos apresentem solvabilidade e liquidez”¹⁹ (Alves, 2019, p.2-3).

Ressaltamos aqui que o conceito de sustentabilidade da dívida do BCE segue o que já apreciamos no item 5.2 desse capítulo, em relação a solvabilidade e liquidez. Podemos deduzir que este conceito é expandido além da capacidade de pagamento para o controle da gestão fiscal desejada.

Será sustentável a dívida que se mantiver dentro da relação dívida/PIB sem prejudicar o resultado primário. De acordo com art. 2º da LC 200/2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário, que serão compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

Sobre a metodologia de aferição da sustentabilidade da dívida da *Comissão Europeia*, foi elaborado em 2012 o Mecanismo de Estabilidade Europeu (MEE), o qual visou prestar assistência financeira à Zona do Euro. Porém, a disponibilização de fundos requer uma análise de sustentabilidade da política orçamental que demonstre a solvabilidade do país. São realizadas uma análise de liquidez de curto prazo, e adiante, uma análise de médio-longo prazo aferindo a capacidade de pagamento (Alves, 2019). A descrição da metodologia é a seguinte:

No **curto prazo** é utilizado um indicador de alerta prévio, **S0**, “que avalia a existência de riscos de stress orçamental no ano seguinte” (Amador et al., 2016, p.20). Este indicador é comparado com um valor de referência (0,43). Valores superiores a este são reflexo do aumento da vulnerabilidade.

No **médio prazo** são utilizados os indicadores **S1 e DSA Tool**. O indicador S1 “reflete o ajustamento acumulado necessário no saldo estrutural primário durante 5 anos (...), para atingir um rácio²⁰ de dívida pública de 60 por cento do PIB até 2030” (Amador et al., 2016, p.23). Os valores de referência para este indicador são 0% (risco médio) e 2,5% (risco elevado). O indicador pode ainda ser decomposto em 3 vertentes. São elas: “o ajustamento necessário dada a posição orçamental inicial, o requisito da dívida e as despesas relacionadas com o envelhecimento” (Amador et al., 2016, p.23). O *DSA Tool* utiliza projeções para um horizonte temporal de 10 anos (Alves, 2019, p.4, grifo nosso).

Nessa metodologia, o cenário base é o de políticas invariantes, nas quais o saldo primário estrutural é constante e as restantes variáveis assumem os valores decorrentes dos “pressupostos de convergência de longo prazo estipulados pelo *Economic Policy Committee*”.

¹⁹ Em BCE (2012, p.58-59) são dadas as definições de solvabilidade e liquidez. “**Solvabilidade** é um conceito de médio e longo prazo que requer (...) que o valor atualizado dos saldos primários futuros seja pelo menos tão elevado como o valor atual da dívida”. “**Liquidez** é um conceito de curto prazo referente à capacidade do governo se financiar nos mercados” (Alves, 2019, p.3, grifo nosso).

²⁰ Relação quantitativa estabelecida entre dois valores que mostra o número de vezes que um valor está contido em outro. De acordo com o dicionário eletrônico: <https://www.dicio.com.br/racio/>.

Ainda, a análise de sensibilidade é elaborada com a introdução de choques no cenário base, através da taxa de juro e da taxa de crescimento do PIB (Alves, 2019). Concluindo:

Por último, no **longo prazo** é utilizado o indicador **S2**, que procura refletir “o ajustamento necessário do saldo primário estrutural para satisfazer a restrição orçamental intertemporal, considerando despesas relacionadas com o envelhecimento da população” (Amador et al., 2016, p. 24). A condição anterior pode ser satisfeita mesmo que o indicador projete valores muito elevados para o rácio da dívida. Neste caso, e apesar de o indicador S2 não apresentar um nível de risco considerável, o facto de se verificar um valor elevado para o rácio da dívida pode tornar o país mais vulnerável a uma hipotética crise (Alves, 2019, p.4, grifo nosso).

Já a metodologia de análise da sustentabilidade da dívida pública do Fundo Monetário Internacional é descrita em um texto de 2013 denominado de *Debt Sustainability Analysis (DSA)*²¹. Este documento foi desenvolvido pelo Conselho do FMI visando auxiliar os países a realizar análises de sustentabilidade da dívida pública e externa (DSAs) como ferramenta para melhor detectar, prevenir e resolver potenciais crises.

Para este fim, o FMI desenvolveu uma estrutura formal para a realização de análises de sustentabilidade da dívida pública e externa (DSAs) como ferramenta para melhor detectar, prevenir e resolver potenciais crises. Este quadro entrou em funcionamento em 2002.

O objetivo do quadro é triplo:

- Avaliar a situação atual da dívida, a sua estrutura de vencimento, se tem taxas fixas ou flutuantes, quer sejam indexadas, e por quem é detida;
- Identificar vulnerabilidades na estrutura da dívida ou na estrutura da política com antecedência suficiente para que possam ser introduzidas correções de políticas antes que surjam dificuldades de pagamento;
- Nos casos em que tais dificuldades surgiram, ou estão prestes a surgir, examinem o impacto de caminhos políticos alternativos estabilizadores da dívida. (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/>)

É assim que o documento do FMI compreende a sustentabilidade:

“Em termos gerais, a dívida pública pode ser considerada sustentável quando o saldo primário necessário para, pelo menos, estabilizar a dívida tanto no cenário de referência como no cenário de choque realista for económica e politicamente viável, de modo que o nível da dívida seja consistente com um risco de rolagem aceitavelmente baixo, e com a preservação do crescimento potencial em um nível satisfatório.” (FMI, 2013, p.4, tradução livre)

²¹ *Debt Sustainability Analysis (DSA)*. Tradução livre: Análise de Sustentabilidade da Dívida (DAS).

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

O FMI inicialmente considera ser preciso analisar três aspectos importantes: a distinção entre setor público e administração pública; a utilização do conceito de dívida pública bruta ou líquida na análise; e, por último, a pressão de certas despesas no futuro, como são os casos do sistema de saúde e das pensões (Alves, 2019).

O aspecto da distinção do setor público decorre da dificuldade de analisar os dados informados por cada nível adequadamente, e, ainda, pela constante ausência de entes financeiros estatais e empresas públicas ficarem de fora dos orçamentos. O FMI recomenda a utilização do conceito de dívida bruta, sem desconsiderar a dívida líquida para análises complementares, como exemplo considerar o saldo de ativos financeiros. Sobre a pressão das despesas futuras, a recomendação é mensurar seu impacto percebendo os seus efeitos (Alves, 2019).

A metodologia faz distinção entre os países de baixo e alto risco:

A metodologia utilizada difere consoante a classificação dos países em dois grupos: países de baixo risco e países de alto risco de insustentabilidade das finanças públicas (os quais são referidos como países de “alto escrutínio”). Para que um país seja considerado de alto escrutínio é necessário responder afirmativamente a pelo menos uma das seguintes três questões: 1. A dívida pública, atual ou projetada, excede 50% (economias emergentes) ou 60% do PIB (economias avançadas)?; 2. As necessidades brutas de financiamento público excedem 10% (economias emergentes) ou 15% do PIB (economias avançadas)?; 3. O país procura ou beneficia de acesso excecional aos recursos do Fundo Monetário Internacional? (Alves, 2019, p.6).

Considerando essa distinção, a metodologia DSA é aplicada da seguinte forma:

Quadro 8 - Critérios de distinção entre países de baixo e de alto risco de insustentabilidade da dívida pública.

Países de baixo risco	Países de alto escrutínio
<p>1. <i>Basic DAS</i></p> <ul style="list-style-type: none">a. Cenário Baseb. Cenários Alternativos <p>Quando relevante deve ainda conter análise a passivos contingentes e a cenários personalizados.</p>	<p>1. <i>Basic DAS</i></p> <ul style="list-style-type: none">a. Cenário Baseb. Cenários Alternativos <p>2. Identificação e análise de riscos:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Realismo do cenário baseb. Vulnerabilidade do perfil da dívidac. Sensibilidade a riscos macro orçamentaisd. Passivos contingentes <p>3. Relatório de Risco:</p> <ul style="list-style-type: none">a. <i>Heat map</i>b. <i>Fan charts</i>c. Descrição textual

Fonte: Baseado na tabela presente em FMI (2013, p.6) – (Alves, 2019)

A primeira análise da metodologia é a *Basic DSA* (Análise de Sustentabilidade da Dívida Básica), baseada em construção de cenário base²² e alternativos, sendo a referência de análise dos Países de Baixo Risco (Alves,2019):

O **Basic DSA** assenta a sua análise na construção de um cenário base e de cenários alternativos. O primeiro deve ter em conta projeções macroeconómicas realistas para as mais diversas variáveis: crescimento real do PIB, inflação (deflator do PIB), stock de dívida pública, entre outras. Os países que têm utilizado os recursos do FMI devem construir o cenário base em torno dos objetivos do plano de ajustamento delineado pela Instituição. Relativamente aos cenários alternativos existem dois standards: o cenário histórico e o cenário de saldos primários constantes. O primeiro utiliza a média histórica do crescimento real do PIB, taxas de juro reais e saldo primário, sendo que as restantes variáveis assumem os valores do cenário base. No segundo caso, o saldo primário assume um valor constante, isto é, o saldo assume o primeiro valor da projeção (ano corrente) para os anos seguintes. As restantes variáveis assumem os valores do cenário base. O FMI incentiva ainda a utilização de outros cenários alternativos (Alves, 2019, p. 6-7, grifo nosso).

Como visto na figura 8, para os Países de Alto Risco, além do *Basic DSA*, é preciso uma *identificação e análise de riscos* contendo os seguintes elementos: realismo do cenário base, vulnerabilidade do perfil da dívida, sensibilidade a riscos macro orçamentais, e análise de passivos contingentes. A veracidade das projeções das variáveis do cenário base é requisito essencial da análise de sustentabilidade da dívida (Alves, 2019).

Finalizando a análise de sustentabilidade da dívida com um relatório de risco:

Por último, para **países de alto escrutínio** é também requerida a elaboração de um **Relatório de Risco**. O relatório deve incluir uma descrição dos riscos para a sustentabilidade da dívida, bem como um *heat map* e dois *fan charts*. O *heat map* tem como objetivo reportar os riscos de uma forma padronizada e transparente. O risco de uma determinada componente (por exemplo, a percentagem de dívida pública denominada em moeda estrangeira) pode ser classificado como alto (colorido a vermelho), moderado (amarelo) ou baixo (verde). Por sua vez, os *fan charts* procuram dar uma ideia probabilística da evolução prevista para o stock de dívida pública no médio prazo (em percentagem do PIB). É apresentada a evolução esperada para o cenário base, bem como outras evoluções que possam ser causadas por choques em variáveis macroeconómicas relevantes (crescimento real do PIB, taxa de juro real efetiva da dívida pública, taxa de câmbio e saldo orçamental primário) (Alves, 2019, p. 8, grifo nosso).

²² O FMI deixa um alerta relativamente às projeções dos rácios da dívida para o cenário base. Se as projeções indicarem valores muito mais baixos que os valores provenientes dos dois cenários “standard”, poderá ser um sinal de que as premissas utilizadas para a construção do cenário base são desadequadas (excessivamente otimistas). Por exemplo, se um país evidenciar, historicamente, uma tendência para apresentar défices primários, um cenário base que esteja assente em vários superávits consecutivos pode ser visto como algo irrealista. Por outro lado, o FMI acrescenta que em certos casos o otimismo das projeções pode ser justificado por quebras estruturais favoráveis, que não se refletem em médias históricas (Alves, 2019, p.6).

Alves (2019) conclui afirmando que a sustentabilidade da dívida possui uma relação inversa com o crescimento econômico, além de ser afetada pela inflação se considerados os devidos ajustes de receitas e despesas conforme a taxa de inflação.

REFERÊNCIAS

ALVES, João Miguel Martins. **A Sustentabilidade da Dívida Pública: O caso de Portugal**. Dissertação de Mestrado em Economia, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2019. Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Avelino Bação. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/89746>. Acesso em: 26/11/2023.

ARAÚJO JUNIOR, M. E.; MARTINS, L. G. C. **Indivíduo, sociedade e direitos humanos: a sustentabilidade integrada à ideia de bem viver e sua relação com os negócios jurídicos no mundo globalizado**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.17, n.37, p.169-190, jan.-abr. 2020. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1566>. Acesso em: 05/02/2021.

ASSONI FILHO, S. **Empréstimos públicos e a sua natureza jurídica**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 99, p. 795-825, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67645>. Acesso em: 08/05/2023.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13.^a ed. rev. e atualizada, por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 515 p.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 12/12/2021.

BRASIL. Emenda Constitucional. **Emenda Constitucional nº 109 de 15/03/2021**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm>. Acesso em: 11/12/2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12/12/2021.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 200 de 30 de agosto de 2023. **Regime Fiscal Sustentável**. Novo Arcabouço Fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 04/09/2023.

BORGES, Ana Claudia; MACÊDO, Maurício. **Nota Informativa Lei Complementar nº 200/2023 - Novo Arcabouço Fiscal**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. SENADO FEDERAL. Brasília: SF, 2023. 26p. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plp-93-de-2023_sto-2023-01658-nota-informativa-sobre-a-lc-200-

[2023_atualizacao-da-ni-do-plp-93-23_novo-arcabouco-fiscal.pdf/view](#). Acesso em: 12/11/2023.

BORGES, Bráulio de Lima. **Sustentabilidade e limites de endividamento público: o caso brasileiro**. Brasília: ESAF, 2006.

CORREIA, Fernando Motta; MEURER, Roberto. **Política fiscal, sustentabilidade da dívida pública e liquidez dos títulos: uma análise para o Brasil**. *Estud. Econ.* [online]. 2008, vol.38, n.3, pp.639-667. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000300008>

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 416 p.

FMI, Fundo Monetário Internacional. (2013). *Staff guidance note for Public Debt Sustainability analyses in market – access countries*. Disponível em: [https://www.imf.org/en/Publications/Search#q=Staff%20guidance%20note%20for%20Public%20Debt%20Sustainability%20analyses%20in%20market%20E2%80%93%20access%20countries&sort=relevancy&f:series=\[POPPRS\]&DateTo=12%2F31%2F2013&DateFrom=1%2F1%2F2013](https://www.imf.org/en/Publications/Search#q=Staff%20guidance%20note%20for%20Public%20Debt%20Sustainability%20analyses%20in%20market%20E2%80%93%20access%20countries&sort=relevancy&f:series=[POPPRS]&DateTo=12%2F31%2F2013&DateFrom=1%2F1%2F2013). Acesso em: 19/01/2021.

GAMEIRO, Antonio Ribeiro (org.). **O Controle Financeiro Externo do Estado**. Edições Almedina, S.A. Coimbra, Portugal. 2021. 307 p.

GARCIA, Flavio Amaral. **Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. 640 p.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.) *et al.* **Estudo Técnico nº 03/2023- Regras e Mecanismos de Controle Fiscal: Análise Comparativa das normas fiscais vigentes no país**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/Estudosobre regrasfiscaisnaUniao24mar2023.pdf>. Acesso em: 14/09/2023.

INTOSAI. *GUID-5202- Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions. Approved in 2019*. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>. Acesso em: 06/10/2023.

LIMA, Rodrigo Medeiros de. **Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Blucher, 2021. 310 p.

PACELLI, Giovanni. **AFO – Administração Financeira e Orçamentária**. 6ª.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 1.440 p.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: Dívida Pública e Déficit Democrático**. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Coordenação editorial: Relógio D'Água Editores. Lisboa, Portugal. 2012. 127 p.

PESSOA, Mônica M. y A. C. S.; SANTOS, Francisco E. L. A. **Limites ao Endividamento e Sustentabilidade Fiscal: O Caso dos Governos Estaduais**. Brasília: Instituto de Pesquisa

Informativo Técnico sobre a Sustentabilidade da Dívida

Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em:
https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177448/1/td_2232.pdf. Acesso em: 19/01/2024.

RODRIGUES, André Alfar. **O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade na União Europeia**. Ed. AAFDL. Lisboa, Portugal. 2022. 127 p.

ANEXOS

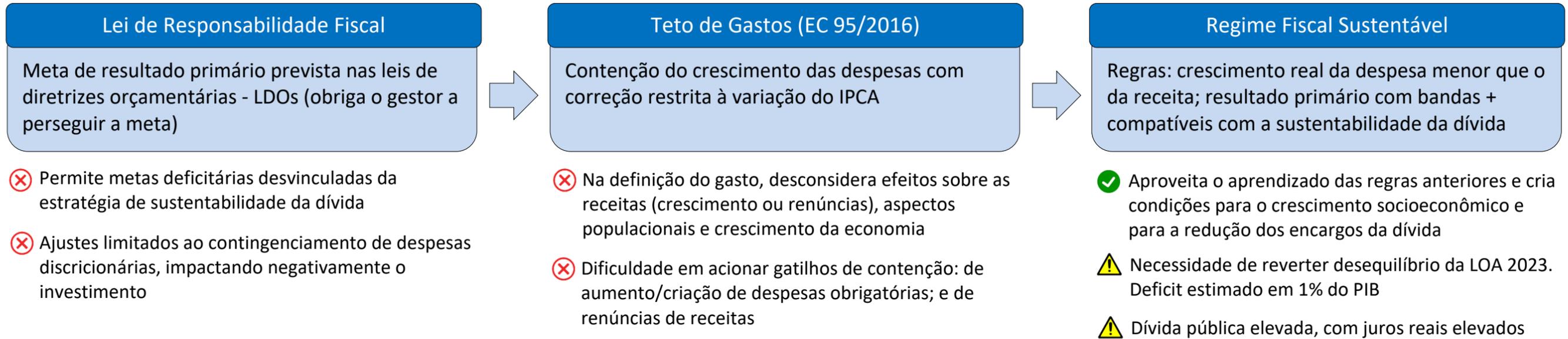
Anexo 1 – Quadro Síntese das Regras Fiscais (Fonte: CONOF)

Anexo 2 - Raio X do Arcabouço Fiscal v3 (Fonte: Câmara dos Deputados)

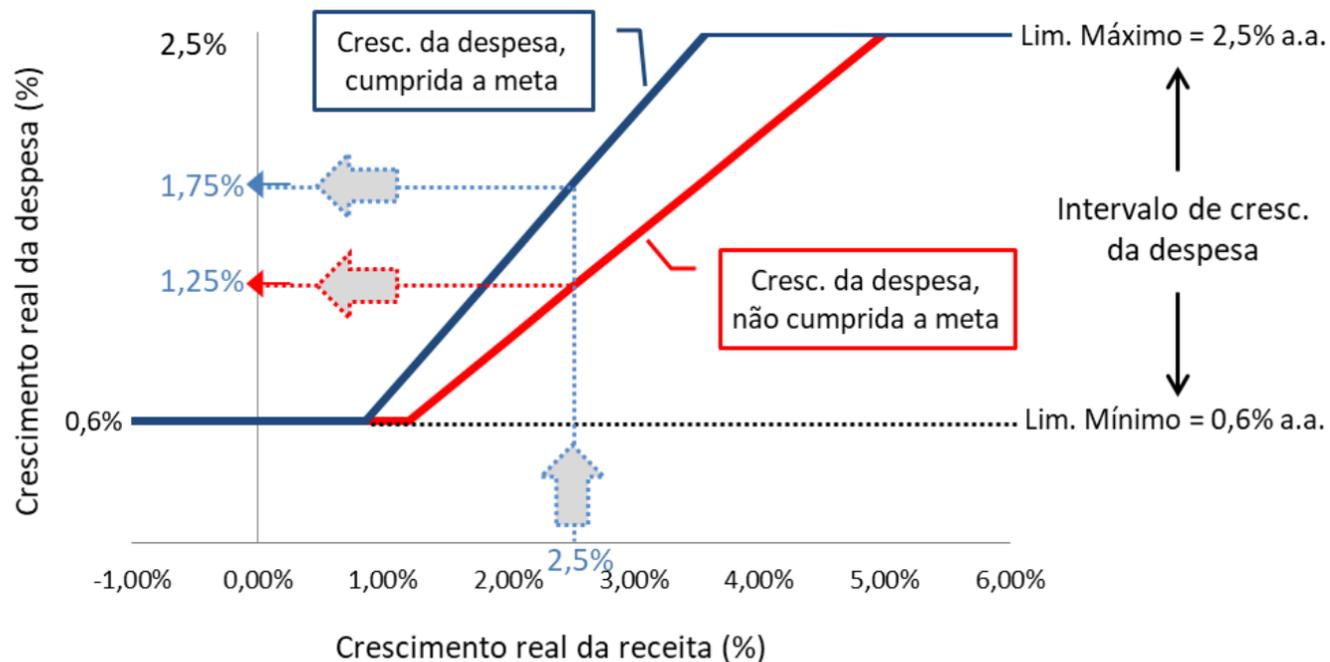
ANEXO 1 – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS

REGRA FISCAL, LEGISLAÇÃO BÁSICA	SITUAÇÃO DESEJADA	INDICADOR/GATILHO QUE ACIONA MEDIDAS DE RECONDUÇÃO	MEDIDAS DE CORREÇÃO DO DESVIO, SE DESCUMPRIDO O LIMITE OU AS CONDIÇÕES	SANÇÕES POTENCIAIS – LEGISLAÇÃO BÁSICA
1 - DÍVIDA PÚBLICA CF, art. 163, VIII; LRF (art. 31 e ss), Resoluções do Senado.	Sustentabilidade da Dívida (trajetória de sustentabilidade).	União – não definido; Estados/DF - limite Dívida Cons. Líquida excede 200% da RCL; Municípios - limite excede 120% RCL. Limite OC/garantia União (60% RCL)	Vedação de: Operação de Crédito (exceto refinanciamento) e recebimento de transferência voluntária (LRF, art. 31). Obtenção de superávit primário. Etc.	Crime de Responsabilidade: Lei 1079/50 (art. 10, itens 5 e 9). Resoluções do Senado. Arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67.
2 - REGRA DE OURO CF, art. 167, III; LRF art. 12, § 2º; 32, §3º; LDO.	Equilíbrio do Orçamento Corrente.	Montante de Operações de Crédito excede Despesas de Capital.	Proibição de operação de crédito que exceda o montante. Obs. A aprovação de crédito suplementar ou especial com <i>quorum</i> qualificado afasta a regra (e as sanções).	Crime de Responsabilidade: art. 85, VI da CF; Lei 1079/50 (art. 9, item 4; 10, itens 7 e 9; e art. 11, item 3), LRF (art. 32, § 1º, V); Código Penal: art. 359-A. Lei nº 8.429/92.
3 - META DE RESULTADO FISCAL (primário) LRF art. 4º, § 1º e art. 9º; LDO.	Resultado fiscal consistente com a política fiscal e econômica.	Diferença entre receita e despesa primária. O gatilho /limite é a meta fixada na LDO.	Contingenciamento (redução da despesa discricionária) na execução, sempre que necessário ao cumprimento da meta. LRF art. 9º.	Lei 10.028/2000 (Infração administrativa - art., 5º, II; e art. 5º, III).
4 - LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS (TETO) EC 95/16. ADCT art. 106 e ss.	Limitar as despesas primárias por Poder e Órgão Autônomo (vigência NRF)	Despesa Primária por Poder e Órgão. O limite individualizado é o montante de gasto em 2016, corrigido pelo IPCA	Até a EC nº 109/21, as medidas de contenção eram acionadas se descumprido os limites individualizados. ADCT art. 109.	Crime de Responsabilidade (CF, art. 85, VI; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4; art. 10, 4). Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX); Cód. Penal Art. 359-D.
4.1 - LIMITE DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS (95%) EC nº 109/21. ADCT art. 109.	Conter a proporção de despesas obrigatórias (rigidez orçamentária)	Proporção entre despesas obrigatórias e despesas primárias. Limite 95%.	A partir da EC nº 109/21, são acionadas as mesmas medidas de contenção das despesas obrigatórias (e renúncias de receita). ADCT art. 109.	Crime de Responsabilidade (CF, art. 85, VII; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4; art. 11, 1). Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX); Cód. Penal Art. 359-D.
5 - LIMITES COM PESSOAL Art. 169 da CF e arts. 19 a 23 LRF.	Manter as despesas com pessoal em níveis que não comprometam as demais despesas	Percentual de despesa com pessoal / RCL. Percentuais prudenciais e máximos de comprometimento da RCL.	Atingido 95% do limite: art. 22 da LRF; Atingido 100 % do limite: redução 20% CC e FCs, exoneração de servidores.	LRF, arts. 21 a 23; DL nº 201/67, art. 5º, IV; Cód. Penal arts. 359-D, F e G. Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX).
6 - NEUTRALIDADE ORÇAMENTÁRIA. Aumento Desp. Obrigatórias; Renúncias LRF, arts. 17 e 14, art. 4º, § 2º;	Limitar a expansão de (novas) despesas obrigatórias/renúncias de receita. Controlar a rigidez orçamentária.	Impacto Orçamentário da medida (controle difuso). Inexistência de margem líquida de expansão das DOCC (metodologia do anexo de metas fiscais da LDO).	Compensação do impacto orçamentário-financeiro do ato ou da proposição.	LRF, arts. 15 e 21.

Regras Fiscais



Crescimento Real Despesa x Receita

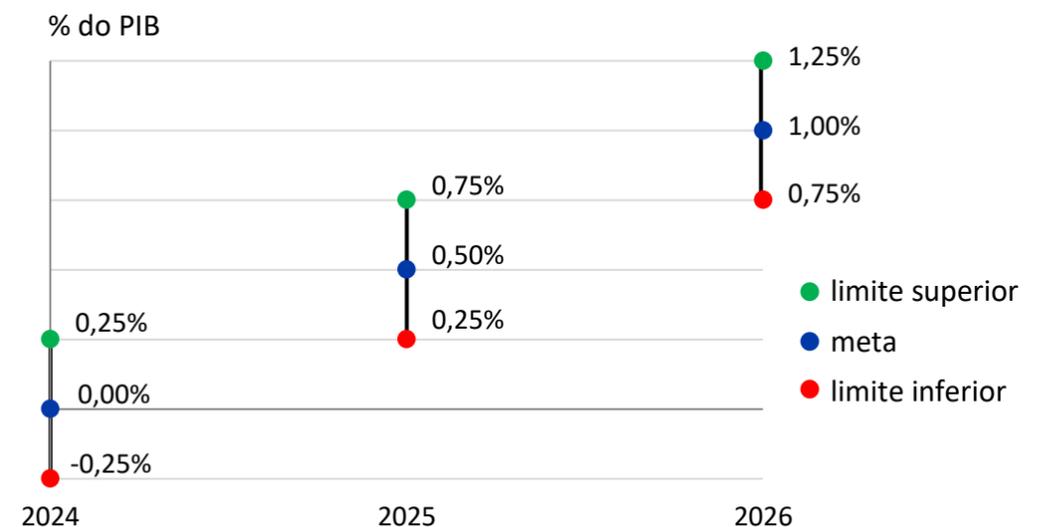


- Meta de RP ⊗ crescimento real da despesa será 50% do crescimento da receita
- Meta de RP ✓ 70% do crescimento da receita, limitado a 2,5% de crescimento da despesa

⚠ Para 2024, o limite da despesa do Poder Executivo poderá ser ampliado caso:

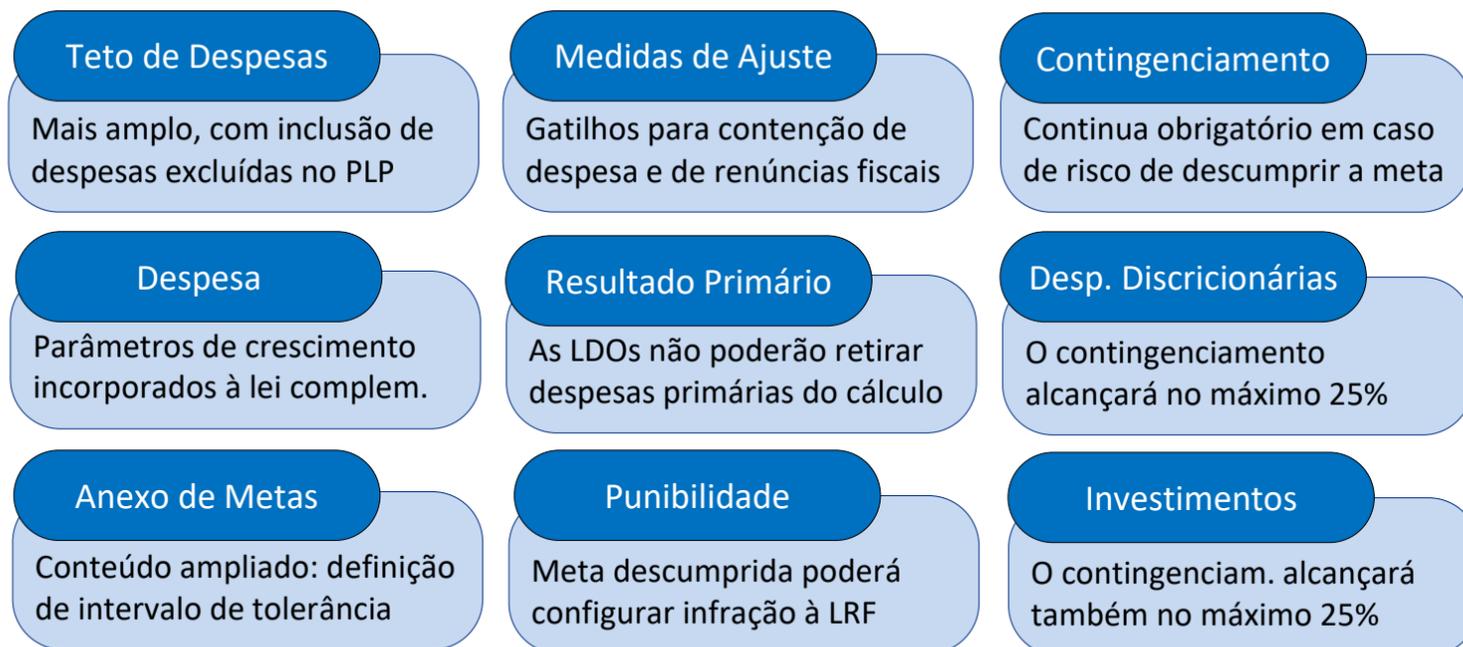
- 1) o IPCA de jan a dez de 2023 seja superior ao IPCA entre jul/2022 a jun/2023
- 2) o crescimento real da receita projetado para 2024 seja maior que o utilizado como parâmetro no PLOA (crescimento real da receita entre jul/2022 a jun/2023)

Resultado Primário (Metas e Bandas)

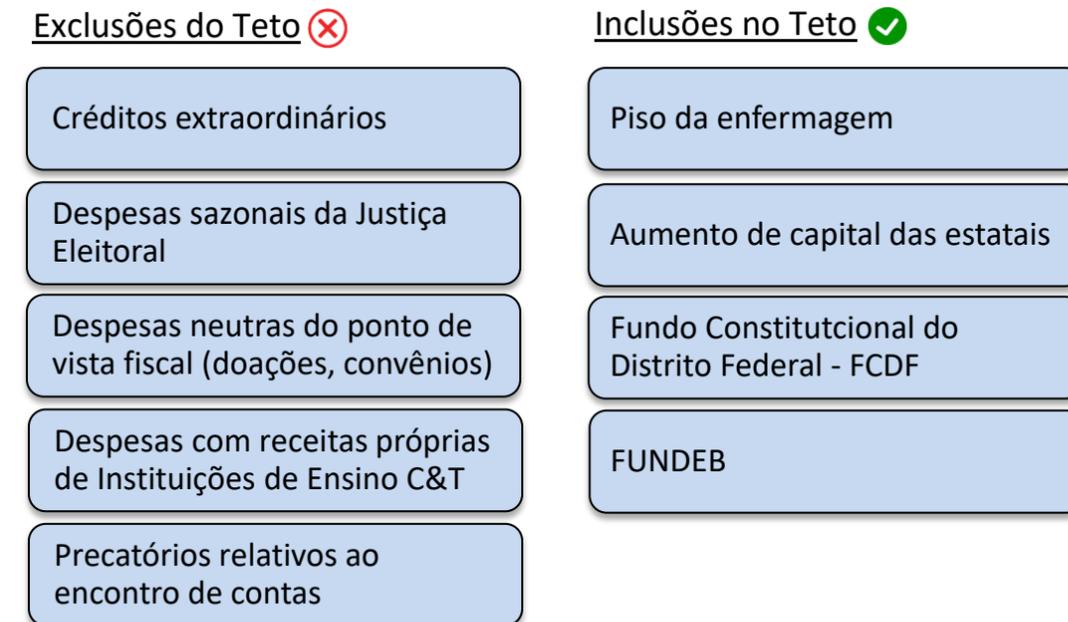


- resultados fiscais consistentes com trajetória de estabilização da relação dívida/PIB
- excedente de resultado: uso (70%) para investimento

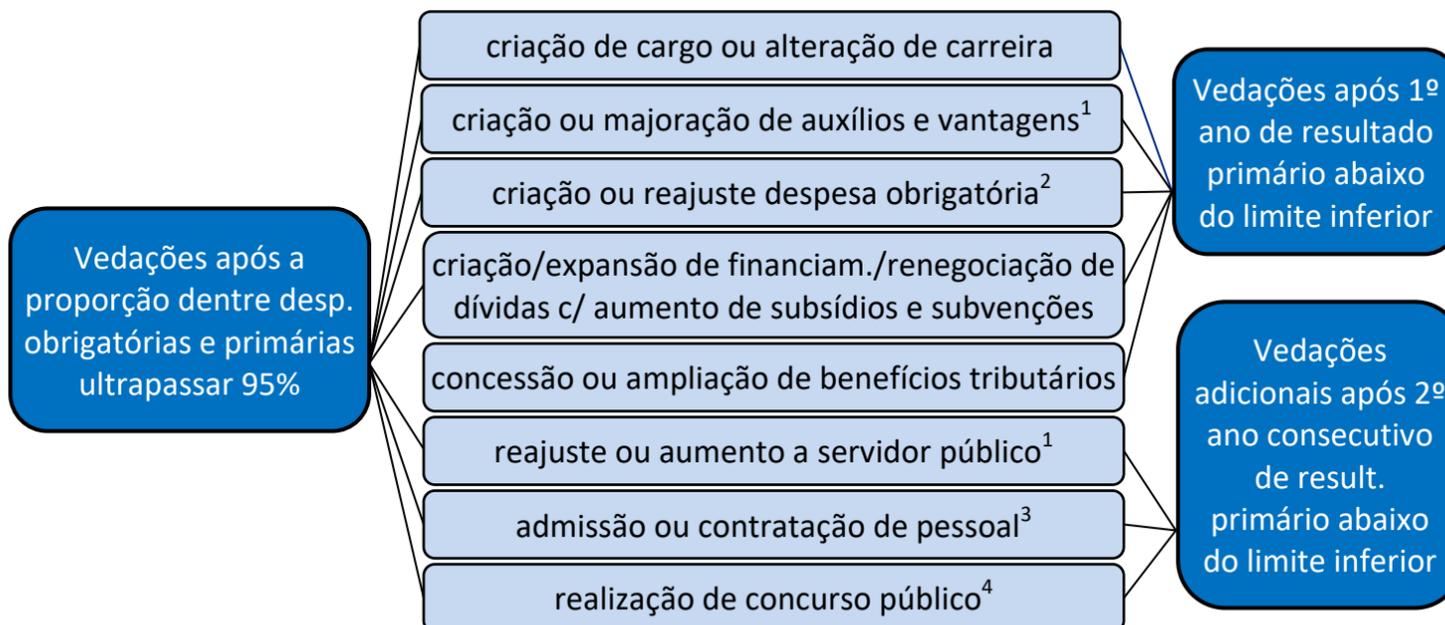
Novidades do Substitutivo



Teto – Principais Inclusões e Exclusões



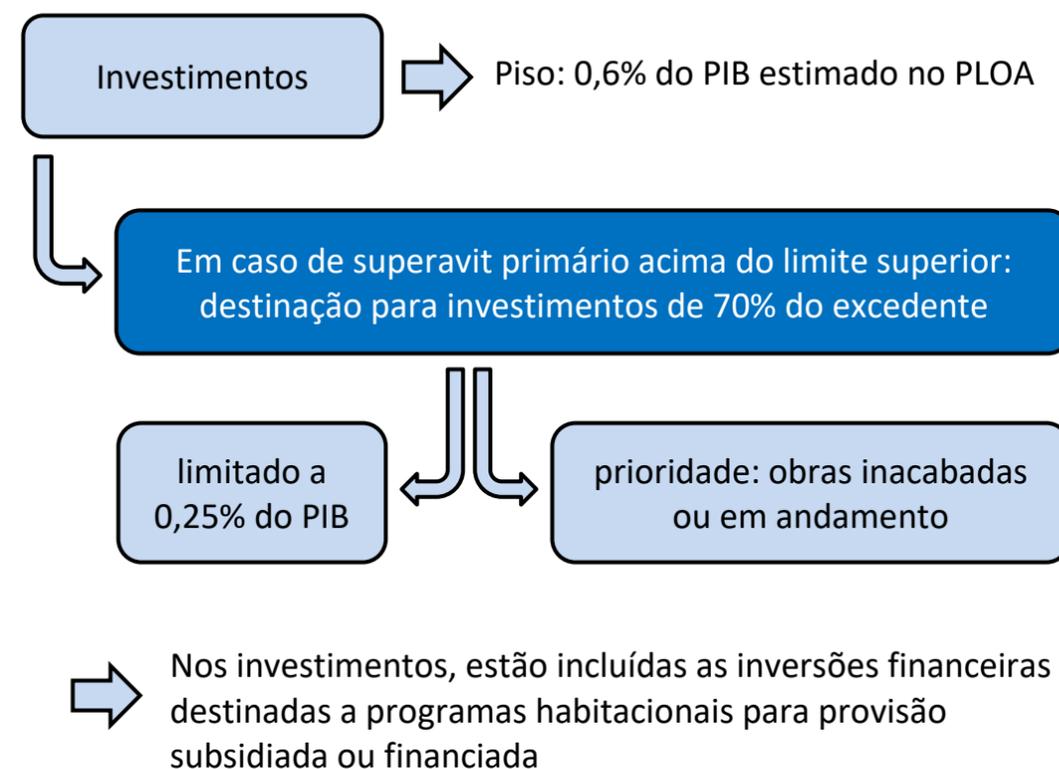
Medidas de Ajuste



O Presidente poderá propor PLP ao Congresso com suspensão parcial ou gradação das vedações, demonstrando a suficiência do impacto e da duração das medidas para a correção do desvio.

1. Exceto derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior.
 2. Exceto, no caso de reajuste, reajustes até a variação da inflação ou referentes à preservação do poder de compra.
 3. Exceto: reposições de chefia/direção sem aumento de despesa; reposições de vacâncias; temporários.
 4. Exceto para reposição de vacâncias.

Incentivo para Investimentos



Fontes

< https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NotaTecnica082023_PLP932023REGIMEFISCALSUSTENTAVEL_NovoMarcoFiscal.pdf >

< https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT_4_23_Arcabouo28_414h38.pdf >

< <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357053> >

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF

Equipe Técnica: Ricardo Volpe, Eugênio Greggianin, Márcia Moura, Graciano Rocha, Tiago Almeida, Túlio Cambraia, Dayson Almeida, Arthur Kronenberger e Vinicius Ribeiro

Diretor CONOF: Bruno Rocha

Consultor-Geral: Wagner Primo

Diretor-Geral: Celso de Barros Correia Neto

Secretário-Geral da Mesa: Luís Otávio Veríssimo Teixeira

ANEXO – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS (CONOF/CD)

ANEXO 1 – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS

REGRA FISCAL, LEGISLAÇÃO BÁSICA	SITUAÇÃO DESEJADA	INDICADOR/GATILHO QUE ACIONA MEDIDAS DE RECONDUÇÃO	MEDIDAS DE CORREÇÃO DO DESVIO, SE DESCUMPRIDO O LIMITE OU AS CONDIÇÕES	SANÇÕES POTENCIAIS – LEGISLAÇÃO BÁSICA
1 - DÍVIDA PÚBLICA CF, art. 163, VIII; LRF (art. 31 e ss), Resoluções do Senado.	Sustentabilidade da Dívida (trajetória de sustentabilidade).	União – não definido; Estados/DF - limite Dívida Cons. Líquida excede 200% da RCL; Municípios - limite excede 120% RCL. Limite OC/garantia União (60% RCL)	Vedação de: Operação de Crédito (exceto refinanciamento) e recebimento de transferência voluntária (LRF, art. 31). Obtenção de superávit primário. Etc.	Crime de Responsabilidade: Lei 1079/50 (art. 10, itens 5 e 9). Resoluções do Senado. Arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67.
2 - REGRA DE OURO CF, art. 167, III; LRF art. 12, § 2º; 32, §3º; LDO.	Equilíbrio do Orçamento Corrente.	Montante de Operações de Crédito excede Despesas de Capital.	Proibição de operação de crédito que exceda o montante. Obs. A aprovação de crédito suplementar ou especial com <i>quorum</i> qualificado afasta a regra (e as sanções).	Crime de Responsabilidade: art. 85, VI da CF; Lei 1079/50 (art. 9, item 4; 10, itens 7 e 9; e art. 11, item 3), LRF (art. 32, § 1º, V); Código Penal: art. 359-A. Lei nº 8.429/92.
3 - META DE RESULTADO FISCAL (primário) LRF art. 4º, § 1º e art. 9º; LDO.	Resultado fiscal consistente com a política fiscal e econômica.	Diferença entre receita e despesa primária. O gatilho /limite é a meta fixada na LDO.	Contingenciamento (redução da despesa discricionária) na execução, sempre que necessário ao cumprimento da meta. LRF art. 9º.	Lei 10.028/2000 (Infração administrativa - art., 5º, II; e art. 5º, III).
4 - LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS (TETO) EC 95/16. ADCT art. 106 e ss.	Limitar as despesas primárias por Poder e Órgão Autônomo (vigência NRF)	Despesa Primária por Poder e Órgão. O limite individualizado é o montante de gasto em 2016, corrigido pelo IPCA	Até a EC nº 109/21, as medidas de contenção eram acionadas se descumprido os limites individualizados. ADCT art. 109.	Crime de Responsabilidade (CF, art. 85, VI; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4; art. 10, 4). Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX); Cód. Penal Art. 359-D.
4.1 - LIMITE DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS (95%) EC nº 109/21. ADCT art. 109.	Conter a proporção de despesas obrigatórias (rigidez orçamentária)	Proporção entre despesas obrigatórias e despesas primárias. Limite 95%.	A partir da EC nº 109/21, são acionadas as mesmas medidas de contenção das despesas obrigatórias (e renúncias de receita). ADCT art. 109.	Crime de Responsabilidade (CF, art. 85, VII; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4; art. 11, 1). Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX); Cód. Penal Art. 359-D.
5 - LIMITES COM PESSOAL Art. 169 da CF e arts. 19 a 23 LRF.	Manter as despesas com pessoal em níveis que não comprometam as demais despesas	Percentual de despesa com pessoal / RCL. Percentuais prudenciais e máximos de comprometimento da RCL.	Atingido 95% do limite: art. 22 da LRF; Atingido 100 % do limite: redução 20% CC e FCs, exoneração de servidores.	LRF, arts. 21 a 23; DL nº 201/67, art. 5º, IV; Cód. Penal arts. 359-D, F e G. Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX).
6 - NEUTRALIDADE ORÇAMENTÁRIA. Aumento Desp. Obrigatórias; Renúncias LRF, arts. 17 e 14, art. 4º, § 2º;	Limitar a expansão de (novas) despesas obrigatórias/renúncias de receita. Controlar a rigidez orçamentária.	Impacto Orçamentário da medida (controle difuso). Inexistência de margem líquida de expansão das DOCC (metodologia do anexo de metas fiscais da LDO).	Compensação do impacto orçamentário-financeiro do ato ou da proposição.	LRF, arts. 15 e 21.