

# Despesa pública, sustentabilidade da dívida pública e os Tribunais de Contas

Public expenditure, public debt sustainability and the Courts of Auditors

DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v23i2.1007>

Ronaldo Chadid<sup>1</sup>

## RESUMO

A sustentabilidade da dívida pública tornou-se tema relevante no cenário da economia brasileira e do direito financeiro, considerando que a Emenda Constitucional n.º 109/2021 transformou referida questão em um princípio explícito na Constituição Federal. Diante das desigualdades e dificuldades na prestação de serviços públicos, dentro da realidade e da incumbência de cada ente federativo, insere-se o financiamento como fonte de custeio para a consecução de políticas públicas, ocasionando, assim, o endividamento público. O crescimento da dívida pública e a destinação limitada de recursos para a consecução de políticas públicas trouxeram à tona a preocupação com o equilíbrio das contas públicas e com a sustentabilidade da dívida pública. Nesse contexto, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas como órgãos preponderantes para o exercício da fiscalização da atuação governamental na execução financeira e orçamentária. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é tratar da atuação dos Tribunais de Contas como órgãos fiscalizadores, concretizadores do Regime Democrático e avaliadores da efetividade da gestão pública, atuando na fiscalização da dívida pública por meio do controle da execução orçamentária e financeira da administração pública. Trata-se de uma pesquisa prático-teórica, com

---

<sup>1</sup> Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Civil e Empresarial pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação/UCDB. Possui MBA em Gestão Pública pela Uninter de Curitiba-PR. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Franca-SP. Doutor em Função Social do Direito pela FADISP-SP e Pós-doutor em Direito - Especialidade em Ciências Histórico-Jurídicas pela Universidade de Lisboa. Foi advogado e delegado de Polícia Civil do Estado do Paraná. Promotor de Justiça (MPE-MS). Professor de Direito Administrativo. Coordenador dos Cursos de Direito da UNIDERP, Unaes e Faculdade Estácio de Sá. Presidente da Academia Sul Mato-Grossense de Direito Público. Membro Correspondente da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Membro da Sociedade Brasileira de Direito Financeiro. Diretor da Sociedade Paulista de Direito Financeiro. Diretor da Sociedad Hispano Brasileña de Derecho Comparado. Pós-Doutorando em Direito Financeiro pela USP. E-mail: ronaldochadid1961@outlook.com

análise e coleta de dados na legislação, doutrina e jurisprudência, por meio do método dedutivo e histórico. Espera-se que as discussões teóricas e os resultados a serem finalizados possam contribuir para os debates voltados à sustentabilidade da dívida pública e dar sustentáculo para uma mudança de paradigma diante da atuação da administração pública, por intermédio dos Tribunais de Contas.

**Palavras-chave:** dívida pública; sustentabilidade da dívida pública; Tribunais de Contas; controle externo; administração pública.

## ABSTRACT

The sustainability of public debt has become a relevant topic in the Brazilian economy and financial law, given that Constitutional Amendment No. 109/2021 transformed this issue into an explicit principle in the Federal Constitution. Faced with inequalities and difficulties in the provision of public services, within the reality and responsibility of each federative entity, financing is introduced as a source of funding, to achieve public policies, thus leading to public debt. The growth of public debt and the limited allocation of resources for achieving public policies have raised concerns about the balance of public accounts and the sustainability of public debt. In this context, the role of the Audit Courts stands out, as the preeminent body for overseeing government actions in financial and budgetary execution. Thus, the general objective of this research is to address the role of the Audit Courts as a supervisory body, implementing the Democratic Regime and evaluating the effectiveness of public management, by overseeing public debt, through the control of the budgetary and financial execution in the Public Administration. This is a practical-theoretical research of analysis and data collection on legislation, doctrine and jurisprudence, through deductive and historical methods. It is expected that the theoretical discussions and the results to be finalized will contribute to debates focused on the sustainability of public debt and support a paradigm shift regarding the performance of Public Administration through the Courts of Auditors.

**Keywords:** public debt; public debt sustainability; Accounting Courts; external control; public administration.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 10/12/2024

Data de aprovação: 16/01/2025

Data de versão final: 29/04/2025

Data de publicação online: 23/06/2025

## 1 INTRODUÇÃO

Como premissa teórica da dívida pública, é necessária a compreensão do federalismo fiscal enquanto parte do pacto existente entre cada ente da federação para o reconhecimento da competência de arrecadação, repartição das receitas tributárias e responsabilidade de cada esfera de poder na alocação de recursos e na prestação de serviços públicos (Baleeiro, 2015).

Nessa perspectiva, diante das desigualdades e dificuldades enfrentadas na prestação de serviços públicos, dentro da realidade e incumbência de cada ente, insere-se o financiamento como fonte de custeio, dentre outros fatores, para a consecução de políticas públicas (Andrade, 2012). Diante dessa realidade, surge o endividamento público (Abraham, 2020).

Por muito tempo, a discussão acerca das contas públicas centrou-se em exigir que o gestor cuide para que a entrada e a saída de recursos dos cofres públicos atendam às finalidades de incumbência do Poder Público (Abraham, 2021). Ademais, a destinação cada vez mais limitada de recursos para a consecução de políticas públicas trouxe à tona a preocupação com o equilíbrio das contas públicas e com a sustentabilidade da dívida pública (Bucci, 2021).

Em razão disso, é importante ressaltar que, muitas vezes, a fonte usada para suprir a deficiência de recursos para financiar as políticas públicas é o uso da dívida pública. O fato de não haver recursos suficientes para financiar as políticas públicas leva os entes a utilizarem a dívida pública.

Em termos normativos, houve um significativo avanço com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e, mais recentemente, com a Emenda Constitucional nº 109/2021 (Brasil, 2021), que incluiu a seguinte redação no artigo 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 (Brasil, 2021).

Nesse contexto, destaca-se a atuação dos Tribunais de Contas, como órgãos preponderantes no exercício da fiscalização da atuação governamental na execução financeira e orçamentária (Chadid, 2019).

Ainda conforme o autor Ronaldo Chadid (2019), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), nos artigos 70 e 71, atribui aos Tribunais de Contas competência para exercer o controle externo por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Dessa forma, os Tribunais de Contas auxiliam o Congresso Nacional na incumbência especial de proteção do dinheiro público essencial à sadia qualidade de vida da população, conferindo-lhes uma importância social imprescindível (Zymler, 2015).

Essa constatação evidencia-se por se tratar, os Tribunais de Contas, de órgãos autônomos, cujo alcance de suas competências permite antever e corrigir situações de maneira mais rápida que o Poder Judiciário, no resguardo da arrecadação e da aplicação de recursos públicos (Zymler, 2015).

Nesse ponto, com suporte nas recentes transformações pelas quais passam os Tribunais de Contas no Brasil, permite nos afirmar que o ineditismo desta pesquisa acompanhou essa vertente preventiva a que referido órgão passou a considerar em sua agenda de fiscalizações. Cabe, assim, aos Tribunais de Contas o protagonismo em exercer sua função social, utilizando-se de instrumentos de ação e inovação voltados para a detecção de problemas e irregularidades na Administração Pública (Bliacheriene *et al.*, 2019).

Ademais, de acordo com Afonso Gomes de Aguiar (2008), os Tribunais de Contas exercem sua função social na compreensão dos preceitos

legais e nas diversas ações que envolvem a arrecadação, a destinação de recursos públicos e na orientação para a correção dos rumos da dívida pública. Ao assegurar o cumprimento das metas e anexos das peças orçamentárias, os Tribunais de Contas contribuem decisivamente para garantir o cuidado na sustentabilidade da dívida pública.

Assim, compete aos Tribunais de Contas garantir, por meio de instrumentos específicos de ação que possam orientar, monitorar, prevenir, fiscalizar e assegurar o cumprimento da cronologia planejada, aferindo por meio da execução orçamentária (PPA, LDO e LOA), o equilíbrio das contas públicas, fiscalizando receitas e despesas públicas (Bacellar Filho, 2006; Castro, 2015). Ademais, trabalhar para impedir o desperdício, a degradação e o desvio do dinheiro público e, caso precise, apurar a extensão da reparação do dano (Carvalho, 2014).

O caminho mostra-se árduo, mas profícuo e necessário para que a atuação dos Tribunais de Contas se constitua um instrumento fundamental de resguardo do equilíbrio das contas públicas (Fattorelli, 2013), de modo que sua atuação seja preventiva, reparatória do dano ao erário, célere, e que faça cumprir os princípios constitucionais consagrados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Destaca-se o princípio da eficiência - que justifica sua inclusão no rol de competências do Tribunal de Contas -, tem, por vezes, o mesmo significado de economicidade, encartada no artigo 70 da Constituição Federal (Brasil, 1988; Reis, 2011). Entende-se que, embora os Tribunais de Contas não possuam competência para questionar o mérito das escolhas da Administração Pública, ainda assim, estas podem ser objeto de fiscalização para completa consecução dos objetivos definidos (Medauar, 2020).

As decisões, escolhas e estratégias tomadas pela Administração Pública, segundo determina a Constituição Federal em seu artigo 165 (Brasil, 1988; Di Pietro, 2022), devem ser demonstradas, registradas, detalhadas e aprovadas nas leis orçamentárias que, em uma linguagem mais simplista,

correspondem a um mapa ou esquema de como se dará a aplicação dos gastos públicos (Harada, 2021).

Conforme James Giacomoni (2012), na leitura das leis orçamentárias identifica-se, de maneira clara e transparente, as prioridades elencadas pela Administração Pública e programadas para realização. Evidenciam-se as escolhas das políticas públicas preponderantes, permitindo visualizar quais os objetivos que cada projeto ou programa deve alcançar ao longo da aplicação dos recursos públicos (Liberatti, 2013).

É a partir desta perspectiva que se dá a motivação da presente pesquisa em tratar da atuação dos Tribunais de Contas como instrumento de garantia do equilíbrio das contas públicas, realizando sua função social em defesa do erário à luz de uma real aplicação dos princípios constitucionais administrativos, e trazendo as experiências de sua atuação preventiva por meio de instrumentos de mensuração de eficiência, que possam avaliar os níveis de maturidade e integridade da gestão pública.

Como pano de fundo tem-se que a atuação eficiente dos Tribunais de Contas nas receitas e nas despesas públicas, tanto na vertente pedagógica quanto por meio de instrumentos fiscalizatórios, contribui significativamente para que a Administração Pública implemente a sustentabilidade da dívida pública.

Trata-se de uma pesquisa prático-teórica com análise e coleta de dados na legislação, doutrina e jurisprudência nacionais e no direito comparado, por meio dos métodos dedutivo e histórico, com aderência à linha de pesquisa Direito Financeiro na Constituição, em face do alinhamento à temática, que parte, eminentemente, da interpretação constitucional.

Espera-se que as discussões teóricas, bem como os resultados apresentados ao longo desta pesquisa possam contribuir positivamente para a continuidade das pesquisas voltadas à sustentabilidade da dívida pública e dar sustentáculo a uma mudança de paradigma, de atitude e de gestão na Administração Pública, por meio da atuação dos Tribunais de Contas, com foco no equilíbrio do orçamento público.

## **2 DA NATUREZA DA DESPESA PÚBLICA E SEUS ASPECTOS REFERENCIAIS**

Conforme Aliomar Baleeiro (2015), para a realização de suas atividades e o atendimento às demandas da sociedade, o Estado necessita de recursos financeiros, os quais são arrecadados por meio de instrumentos como a tributação, os empréstimos e a própria fabricação de dinheiro em si. Referidos recursos formam o montante denominado Receita Pública (Piscitelli, 2012).

De Plácido e Silva (1948, p. 130) entende a receita pública como “o complexo de valores recebidos pelo erário público, sejam provenientes de rendas patrimoniais, sejam resultantes de rendas tributárias, destinados a fazer frente à despesa pública”. Já Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 259) sintetiza que “receita é a entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos”.

Tendo isso em vista, de acordo com Marcus Abraham (2018), se, por um lado, o Estado arrecada recursos, por outro, ele os utiliza para a satisfação das necessidades coletivas. O conjunto de gastos realizados pelo Estado no seu funcionamento forma a Despesa Pública, que consiste na aplicação de seus recursos financeiros em bens e serviços (Salto, 2020).

Dejalma de Campos (2015, p. 49) entende que a despesa pública “é a aplicação de certa importância, em dinheiro, por autoridade pública, de acordo com autorização do Poder Legislativo, para a execução de serviços a cargo do Governo”. Para Aliomar Baleeiro (2010, p. 83-84), a despesa pública “designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos”.

Fato é que a decisão de gastar, no âmbito da despesa pública, é uma ação humana que se subordina aos limites previstos no ordenamento jurídico, considerando o atendimento das necessidades públicas existentes (Oliveira, 2015).

É inegável a presença do traço político quando se trata da despesa de recursos públicos, considerando que as ações realizadas pelo Estado são políticas pela sua própria natureza, visto que elaboradas no contexto de disputas e concorrência de interesses e demandas na sociedade (Bezerra Filho, 2013).

Para Régis Fernandes de Oliveira (2015, p. 451), a decisão de gastar é fundamentalmente política. Segundo o autor, “o administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto (...) a decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas.”

Luiz Emydgio F. da Rosa Junior (2001, p. 23) entende que o viés político da despesa pública existe dentro do contexto dos elementos do instituto, assim descrevendo:

Os elementos da despesa pública são: a) de natureza econômica: o dispêndio, incidente em gasto para os cofres do Estado e em consumo para os beneficiados; a riqueza pública, bem econômico, representada pelo acervo originário das rendas de domínio privado do Estado e da arrecadação dos tributos; b) de natureza jurídica: a autorização legal dada pelo poder competente para a efetivação da despesa; c) de natureza política: a finalidade de satisfação da necessidade pública pelo estado, que é feita pelo processo do serviço público, como medida de sua política financeira. É universal o princípio de que a escolha do objetivo da despesa pública envolve um ato político, referente a determinação das necessidades públicas que deverão ser satisfeitas pelo processo do serviço público (Rosa Junior, p. 23, 2001).

Contudo, de acordo com o autor Francisco Pedro Jucá (2013), considerando o Estado Democrático de Direito, em que o princípio da legalidade não está resumido às intervenções na liberdade individual, o elemento jurídico deve sobrepor-se ao traço político. Isso porque a despesa pública está subordinada a diversas regras e princípios jurídicos.

Ainda conforme o autor (Jucá, 2013), a Lei Orçamentária Anual (LOA) vincula os gastos públicos, pois prevê objetivos e metas a serem perseguidos

pela unidade orçamentária, dando-lhes um teto de recursos financeiros para atingir uma finalidade em determinado período. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que incide na fase de execução da despesa pública, também vincula o gestor público à decisão de gastar (SCAFF, 2016).

E não só a legislação propriamente dita, mas outras fontes normativas do direito financeiro também servem como base para a ordenação de despesas, como os princípios constitucionais da despesa pública, previstos pela Constituição Federal em seus artigos 37, caput, e 70 (Brasil, 1988; Conti, 2020).

Conforme Cesar Augusto Seijas de Andrade (2012), a despesa pública pode ser entendida como um processo que se inicia com a definição de uma política pública e se encerra com a própria despesa. Fala-se em um processo de concretização da despesa pública, ou seja, uma sucessão de atos relacionados entre si, nos quais um ato pode ser decorrência do outro ou ainda, um ato que controla o anterior (Guerra, 2012). Assim, um vício em uma fase pode contaminar as fases seguintes.

Francisco Pedro Jucá (2022, p. 94) entende que existe uma tendência de crescimento progressivo da despesa pública, conforme abaixo:

Quando se enfrenta a questão da Despesa Pública não se pode fugir da tendência natural da sua expansividade, da sua tendência de crescimento progressivo. Vários são os elementos motivadores deste fenômeno, como o crescimento demográfico, o surgimento de novas necessidades públicas relativas a bens e serviços daí decorrentes, incorporação tecnológica à vida cotidiana, surgimento de demandas novas pela ampliação do espectro dos direitos fundamentais (...) Bem se vê que o que podemos denominar de elementos pressionadores da expansão das despesas são gigantescos, o que torna sempre delicado e difícil tanto arbitrar demandas e necessidades, como formular respostas adequadas, necessárias e viáveis para elas, dentro do universo finito das riquezas, que é fator limitante a capacidade da sociedade de suportar custos (Jucá, p. 94, 2022).

Assim, quando se fala em despesa pública, torna-se fundamental compatibilizar dois aspectos importantes, sendo eles: 1) a pressão expan-

siva, em contraste com a limitação real da sociedade de suportá-la; 2) enfrentar a cobertura de tais necessidades (Gil, 2012). Este é o ponto de desarmonia e de conflito político interno nas sociedades contemporâneas, pois a expansão da despesa implica na necessidade de aumento da receita e, logicamente, no aumento da tributação, onerando a vida dos indivíduos (Boueri *et al.*, 2015).

### 3 DO DÉFICIT E DA DÍVIDA PÚBLICA

Na ocorrência da superação das receitas pelos gastos e despesas, gera-se o *déficit*, que ocorre quando Estado gasta mais do que arrecada, gerando resultados fiscais negativos aos cofres públicos (Conti, 2011). A ocorrência do *déficit* é vinculada a fatores internos e externos da vida financeira e econômica do Estado, considerando as circunstâncias e condições previsíveis e imprevisíveis existentes no cenário fiscal (Costa *et al.*, 2009).

Para suprir o *déficit*, o Estado constitui o que se conhece por dívida pública, indo ao mercado de capitais ou de crédito, obtém recursos de forma onerosa, remunerando capital e, com este valor, cobre a diferença, fazendo incluir uma despesa adicional, vinculada ao custeio do serviço e à amortização dessa dívida (Costa *et al.*, 2009).

De acordo com as previsões da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) e da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), a dívida pública representa o montante das obrigações financeiras do Estado, assumidas em razão de leis, contratos, convênios ou tratados, e da realização de operações de crédito. Essa dívida pode ser classificada sob diversas óticas: quanto ao prazo, à forma e à origem (Costa *et al.*, 2009).

Importante destacar que o Estado, sempre ao contrair uma dívida pública, deve pautar-se nos princípios da Administração Pública previstos, em especial, no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou seja, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Chadid, 2019). Ademais, a Constituição Federal define a competência legislativa para tratar da matéria, determinando ao Con-

gresso Nacional dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal, nos termos do art. 48, XIV (Brasil, 1988).

Conforme leciona o ilustre professor Dr. José Maurício Conti (1998, p. 70), a dívida pública compreende “o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo poder público. Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operações de crédito”.

Considerando, como dá a entender o termo “crédito”, que a confiança é uma condição para a sua realização, o Estado dela se aproveita para obter financiamento nos mercados financeiros, podendo-se desdobrar o conceito de dívida pública em dois importantes aspectos, o subjetivo e o objetivo (Say, 1889).

Ainda de acordo com Léon Say (1889), na ótica subjetiva, a dívida pública atinge os compromissos financeiros assumidos pelo Estado e seus entes descentralizados. Já na ótica objetiva, a dívida pública corresponde ao conjunto das obrigações assumidas até certo momento, resultando de necessidades de financiamento do setor público. Portanto, a dívida pública corresponde a um volume de obrigações financeiras, acumuladas a partir dos *déficits* públicos observados em cada exercício e que causam uma variação positiva em seu valor (CONTI, 2016).

Cesar Augusto Seijas de Andrade (2012, p. 8) afirma que “a dívida pública é estática, pois se refere a um conjunto de obrigações do ente público, o endividamento é dinâmico, na medida em que diz respeito à prática de atos para a contratação da dívida”.

Para Francisco Pedro Jucá (2013), a gestão ou administração da dívida pública implica mantê-la em níveis compatíveis com a realidade econômico-financeira espelhada no Produto Interno Bruto (PIB), seu ritmo de crescimento ou estagnação, garantindo a solvência clara e confiável do sistema. Uma vez rompido esse limite, a tendência natural é o agravamento do quadro, que pode levar a paralisia complexa ou mesmo ao colapso da máquina estatal e dos serviços públicos.

O endividamento público pode ser um instrumento de impulsionamento do desenvolvimento e do bem-estar social (Avalos, 2009). Para a teoria das finanças públicas, o economista Richard Musgrave (1973) entende que o endividamento público tem funções como o equilíbrio entre as gerações no financiamento de gastos e dos investimentos públicos, sendo conhecido como o Princípio da Equidade Intergeracional.

Referido postulado entende que o equilíbrio se dá pelo fato do uso dos bens públicos, principalmente obras de infraestrutura, hospitais e escolas, serem passíveis de uso por várias gerações, motivo esse para a divisão equilibrada no compromisso de assumir esse financiamento (Musgrave, 1973).

Contudo, conforme Neto e Teixeira (2006), embora o endividamento público seja um instrumento que impulsiona investimentos que podem contribuir com desenvolvimentos entre gerações, existem muitas consequências futuras, como os encargos financeiros que as próximas gerações precisarão arcar. A dívida pública que gera impacto no orçamento fiscal pode levar o país a enfrentar situações de dificuldade de caixa em função dos juros elevados.

De acordo com dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional (Brasil, 2024), a Dívida Pública Federal (DPF) subiu em outubro de 2024 e voltou a ficar acima de R\$ 7 trilhões, pela primeira vez desde agosto. Assim, a Dívida Pública Federal passou de R\$ 6,948 trilhões em setembro para R\$ 7,073 trilhões, alta de 1,8%.

Segundo o ex-ministro da Fazenda Nacional e ex-presidente do BNDES, Guido Mantega, grande parte da dívida pública brasileira é composta por juros, o que é um grande impacto negativo para a política fiscal do país. Mantega afirma que 70% da dívida pública brasileira é composta por juros, situação incomum no cenário global, pois países como o Japão, com uma dívida equivalente a 240% do PIB, conseguem administrá-la com taxas de juros zero. Já no Brasil, cada aumento de 1% na taxa de juros eleva a dívida em R\$ 30 bilhões (Brasil, 2024).

Tendo isso em vista, é preciso que a dívida seja administrada da maneira correta, devendo os entes serem responsáveis com o cumprimento correto de suas obrigações, perante os contratos de empréstimo e demais instrumentos que contraem a dívida. A dívida pública não pode chegar a um patamar que inviabilize o funcionamento da máquina pública. A dívida precisa ser mantida dentro de limites aceitos e ser sustentável!

#### **4 CARACTERIZAÇÃO DA CONDIÇÃO DE SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA**

O debate sobre a questão da sustentabilidade da dívida pública surgiu em torno do ano de 1944, quando o economista russo-americano Evsey Domar publicou seu artigo sob o título *The burden of debt and national income*, que tratou de regras de crescimento da relação dívida líquida/ PIB. Desde então, aludida relação passou a ser uma das mais utilizadas para analisar a existência de sustentabilidade da dívida.

De acordo com Hamilton e Flavin (1986), uma dívida é reputada como sustentável se a restrição orçamentária governamental é respeitada de maneira intertemporal e pode ser liquidada por superávits primários futuros iguais ao valor presente. Eles foram precursores no estudo da sustentabilidade fiscal por intermédio do teste de estacionariedade do *déficit* orçamentário para avaliar a sua consistência com a restrição orçamentária temporal.

A sustentabilidade da dívida pública pode ser entendida como a adequação do montante da dívida aos limites legais, associada à geração de serviços da dívida que não restrinjam o fluxo financeiro orçamentário do governo (Fonseca Neto; Teixeira, 2006). Referido conceito está de acordo com a definição apresentada abaixo por Costa (2009, p. 84):

(...) a condição de sustentabilidade da dívida pública é exatamente aquilo que se pode esperar: que o governo em algum momento do tempo arrecade o suficiente não somente para pagar seus gastos correntes, mas também para honrar seus compromissos acrescidos dos devidos juros (Costa, p. 84, 2009).

Diferentemente da condição de solvência, que está relacionada à capacidade presente de pagamento, a sustentabilidade relaciona-se com a capacidade futura de pagamento de um país e depende da dinâmica de algumas variáveis como, por exemplo, os superávits primários, os gastos públicos, as taxas de juros e o crescimento da economia (Catunda, 2021).

A Emenda Constitucional n.º 109/2021 (Brasil, 2021) tornou o conceito de sustentabilidade da dívida em um princípio explícito na Constituição Federal, incluindo o art. 163 (Brasil, 1988), nos seguintes termos:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021)

a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021).

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021).

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021).

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021).

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021).

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).

A sustentabilidade da dívida pública, uma exigência constitucional, é fundamental para assegurar o equilíbrio fiscal do país (Conti, 2019). De acordo com o Relatório Fiscal de Acompanhamento de outubro de 2024 (Brasil, 2024), publicado pela Instituição Fiscal Independente – IFI, apesar de o Brasil ter estabelecido um regime fiscal sustentável que, teoricamente, prevê uma trajetória de convergência da dívida pública, evidenciada pelo nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da

dívida em relação ao PIB, a medida pode perder a eficácia em termos de sustentabilidade da dívida.

Isso porque ainda não foram estabelecidos os montantes de dívida mobiliária federal e de dívida pública consolidada da União, previstos nos artigos 48, XIV e 52, VI da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o que autoriza que a trajetória da dívida seja deslocada para frente e para cima a cada nova projeção, prevendo-se uma estabilização sempre em nível mais elevado e ao final do horizonte de médio prazo (10 anos) (Brasil, 2024). Também, porque a estabilização da dívida, caso ocorra nos níveis atuais, pode ser insuficiente para a eliminação dos riscos fiscais, visto que já se encontra em nível elevado em relação aos países comparáveis (Brasil, 2024).

A título de exemplo, o IFI explica, no referido Relatório Fiscal (Brasil, 2024), que a Zona do Euro trabalha com um plano gradual de diminuição da dívida pública dos quase 90% atuais para 60% do PIB até 2070. Referido esforço requer medidas de superávit primário de 1,4% do PIB apenas para a estabilização da dívida e de 0,6% do PIB adicionais para a redução da dívida a longo prazo. Assim, mesmo economias avançadas, que historicamente contam com condições macroeconômicas mais favoráveis do que as do Brasil, estão com nível de dívida bruta inferior ou em linha com o observado no país (com exceção dos países do G7), além de possuírem planos de redução gradual do estoque da dívida, enquanto o arcabouço nacional pretende apenas estabilizar o nível da dívida, um resultado ainda não alcançado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista no art. 165, §2º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), desempenha um papel essencial na Administração Pública brasileira e no que tange à sustentabilidade da dívida, sendo um importante elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Uma das partes mais importantes desse processo é o Anexo de Metas Fiscais (AMF), que estabelece as diretrizes que orientarão as políticas fiscais do Governo para o exercício financeiro em questão (Piscitelli; Timbó; Rosa, 1997).

O AMF não apenas projeta metas financeiras para o futuro, mas também avalia o desempenho fiscal de anos anteriores, permitindo uma análise mais crítica e informada da gestão fiscal. O AMF precisa refletir os objetivos de receita e despesa e a situação da dívida pública, estabelecendo um panorama claro da saúde financeira do ente federativo (Piscitelli; Timbó; Rosa, 1997).

Sua elaboração deve considerar a análise de resultados primários e nominais, bem como outros indicadores financeiros relevantes. Dessa forma, o AMF é essencial para garantir que as ações governamentais sejam sustentáveis e viáveis financeiramente, estabelecendo um equilíbrio entre as receitas e as despesas (Piscitelli; Timbó; Rosa, 1997).

## **5 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA**

A Constituição Federal (Brasil, 1988), a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e as Resoluções do Senado Federal n.º 40, de 20 de dezembro de 2001 (BRASIL, 2001), e n.º 43, de 21 de dezembro de 2001 (Brasil, 2001), são os diplomas que veiculam as regras para o endividamento público dos entes subnacionais, enquanto o controle administrativo fica a cargo de diversos órgãos de *accountability*, entre os quais, para a análise que aqui será realizada, interessa a função exercida pelos Tribunais de Contas (Cabral, 2011; Decomain, 2006).

Conforme disposição expressa do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão tecnicamente incumbido de exercer o controle externo da gestão pública (Mileski, 2017), cujas competências estão traçadas especificamente nos artigos 71 a 74 da norma supracitada (Barros, 1999).

No tocante aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, o artigo 75 da CF/88 preceitua que (Brasil, 1988):

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (Brasil, 1988).

Portanto, sob a égide da sistemática constitucional do controle externo brasileiro, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais devem estar previstos e disciplinados nas respectivas Constituições derivadas, exercendo atribuições correlatas às do TCU, circunscritos às suas esferas de atuação (Costa, 2006). Dessa forma, aplica-se o princípio da simetria federativa (Chadid, 2019).

Ao observar o rol das competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas (artigos 70 c/c 71, incisos I a XI da CF/88) (Brasil, 1988), destaca-se o papel relevante que esses órgãos desempenham na fiscalização da gestão financeira estatal, da qual é indissociável, por determinação legal, o controle externo do endividamento público, regulamentado nos artigos 56 e 59, incisos II a IV, da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) (Brasil, 2000), conforme abaixo:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizará o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 178, de 2021)

I - Atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - Providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§1o Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - A possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - Que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - Que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - Fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2o Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3o O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39 (Brasil, 2000).

O Tribunal de Contas, por meio dos mecanismos que possui, é responsável pela fiscalização da sustentabilidade e, também, pelo controle da dívida pública, com a emissão de alertas aos poderes e elaboração de relatórios e pareceres (Fernandes, 2008). Ao constatarem irregularidades e que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito e concessão de garantia, estiverem acima de 90% de seus limites, é função do Tribunal de Contas emitir alerta aos poderes (Fernandes, 2016).

O Tribunal de Contas da União pode ser considerado o “guardião” do cumprimento do Anexo de Metas Fiscais, especialmente quando se trata de recursos federais (BRASIL, 2024). De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe à Corte de Contas emitir alertas quando são verificadas situações de risco. Para tanto, a Corte realiza auditorias, diagnósticos, cooperações técnicas e relatórios sistêmicos (Brasil, 2024).

Além disso, de acordo com André Luiz de Matos Gonçalves (2016), uma das maneiras em que a Corte de Contas atua para realizar o controle do endividamento público é efetuar um controle sobre operações que possam gerar respectivo *déficit*. Nos termos do artigo 167, III da Constituição Federal (Brasil, 1988), é vedada a realização de operações de crédito que ultrapassem o montante das despesas de capital, e é por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) que os Tribunais de Contas emitem os devidos alertas sobre essas operações (FERRAZ, 2002).

Na prática, de acordo com levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Brasil, 2022), ao analisar os dados do primeiro bimestre do ano-exercício de 2022, 85% dos municípios sob a jurisdição da Corte de Contas paulista demonstraram distorções que podem, no futuro, afetar o equilíbrio nas contas públicas.

Pelas informações do Portal da Transparência do TCE-SP (Brasil, 2022), nota-se que a arrecadação de 99 municípios ficou abaixo da meta bimestral fixada, bem como 79,81% das Prefeituras fiscalizadas pelo Tribunal não alcançaram, no período, o resultado primário estabelecido nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Observando a situação, é dever da Corte de Contas emitir os alertas necessários para as Prefeituras ora fiscalizadas.

Outro exemplo da atuação do controle externo da Corte de Contas na sustentabilidade da dívida é quanto à transparência. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 435/2009, 1ª Câmara, no sentido de garantir maior transparência sobre a dívida pública, determinou à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno a

utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (Brasil, 2024), para elaboração de quadro demonstrativo da dívida consolidada líquida do governo federal. Desde então, o demonstrativo vem sendo publicado com base nos dados do SIAFI (Brasil, 2024).

Referidas ações realizadas pelo Controle Externo são essenciais no que tange à fiscalização da sustentabilidade da dívida pública. A análise da dívida pública requer conhecimento técnico de medidas de mensuração tanto do estoque quanto do fluxo da dívida. Assim, os Tribunais de Contas possuem papel essencial nesse cenário, na análise de contas prestadas de forma anual pelo Presidente da República, por intermédio do Tribunal de Contas da União, bem como por meio de instrumentos de fiscalização específicos, com a meta de acompanhar a evolução da dívida pública.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar e identificar, de forma precípua, a atuação dos Tribunais de Contas e do Controle Externo na sustentabilidade e controle da dívida pública brasileira, considerando a importância e relevância do órgão perante o cenário fiscal do país.

Conforme apresentado, ainda que o Brasil tenha estabelecido um regime fiscal sustentável, evidenciado por resultados fiscais consistentes com a estabilização da dívida em relação ao Produto Interno Bruto, a medida pode perder a eficácia em termos de sustentabilidade da dívida.

Sendo assim, para se chegar ao estudo da atuação dos Tribunais de Contas na sustentabilidade da dívida pública, foram abordados por temas basilares do Direito Financeiro, como receitas e despesas, índices da dívida e o endividamento dos entes públicos.

Nesse contexto, foi apresentada a definição e referencial teórico acerca do conceito de despesa pública, considerando que a dívida surge no momento em que o Estado precisa cobrir o déficit, quando possui mais despesa do que receita. Verificou-se que a despesa pública é uma ação

humana que se subordina aos limites previstos no ordenamento jurídico, considerando o atendimento das necessidades públicas existentes.

Passou-se ao estudo da dívida pública brasileira, a qual, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, representa o montante das obrigações financeiras do Estado, assumidas em razão de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, podendo ser classificada sob diversas vertentes, como quanto ao prazo, forma e origem.

Restou demonstrado que, embora o endividamento possa gerar benefícios futuros para uma comunidade pelo princípio da equidade intergeracional, podendo ser, portanto, um impulsionador do desenvolvimento e do bem-estar social, ele pode gerar graves consequências para essa mesma comunidade, se não ocorrer a sustentabilidade dessa dívida.

A sustentabilidade da dívida, um dos focos principais desta pesquisa, revela a necessidade de haver um controle e um equilíbrio dessa dívida, considerando que o Estado precisa honrar com os seus compromissos firmados e com o orçamento público, evitando que medidas onerosas sejam tomadas em prol da população.

O *déficit* primário nas contas municipais impacta diretamente no aumento da dívida, o que não é sustentável a longo prazo. Por sustentabilidade entende-se a geração de receitas que consigam cobrir as despesas primárias e os juros, de forma que não permita o crescimento da dívida a longo prazo. A curto prazo, a sustentabilidade pode ser medida por superávits primários maiores que a diferença entre a taxa de juros da dívida e o Produto Interno Bruto, multiplicado pela proporção da dívida.

A Emenda Constitucional n.º 109/2021 tornou o conceito de sustentabilidade da dívida um relevante princípio explícito na Constituição Federal de 1988, incluindo os artigos 163 e 164, que tratam do tema, demonstrando a necessidade de discutir o assunto. Para que o controle da dívida pública seja realizado de uma maneira mais séria e eficaz, a atuação dos Tribunais de Contas é fundamental.

O Tribunal de Contas possui previsão legal desde a Constituição Federal de 1891, cujo texto estava no artigo 89, atribuindo ao órgão a competência para liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

As outras Constituições brasileiras, a partir da Republicana, incluindo as de 1934, 1937, 1946, 1967, e a atual, de 1988, contemplaram a existência do Tribunal de Contas da União, como órgão de fiscalização e controle da Administração Pública. A Carta Magna de 1988 inovou com a previsão expressa do Tribunal de Contas da União, que é um órgão autônomo e independente, de extração constitucional e colaborador do Poder Legislativo na realização do controle externo da União.

Assim, como responsável pelo controle externo, e cumprindo sua atribuição constitucional, na garantia de que os recursos públicos sejam efetivamente aplicados em benefício da população, os Tribunais de Contas precisam ser vigilantes no sentido do cumprimento das leis que regem as finanças públicas brasileiras, por parte dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

A responsabilidade na gestão fiscal exige que a gestão pública empreenda uma ação planejada e transparente na prevenção de riscos e correção dos desvios, que podem causar desequilíbrio nas contas. O cumprimento de objetivos e metas de resultados, a obediência aos limites estabelecidos, seja na Constituição Federal, ou na legislação infralegal, são exemplos de uma Administração Pública responsável.

De acordo com os ditames do artigo 167-A da Constituição Federal de 1988, a relação entre despesas e receitas correntes não pode ultrapassar o percentual máximo permitido de 95%. Uma vez ultrapassado esse limite, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõem vedações.

Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal, ficam impedidas as seguintes medidas: concessão de vantagens, aumentos, reajustes ou adequações de remuneração a qualquer título; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despe-

sa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, ressalvada reposição de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; e contratação de hora extra, ressalvadas as exceções constitucionais.

Conforme previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos artigos 56 e 59, ficou estabelecido que o Tribunal de Contas possui competência para elaboração de pareceres, relatórios e emissão de alertas aos poderes, quando examina problemas relacionados aos gastos públicos.

Com efeito, o Tribunal de Contas da União tem o papel essencial, constitucionalmente previsto, referente à aprovação das contas prestadas pelo Presidente da República. Em razão da aplicação do princípio da simetria, cabe aos Tribunais de Contas estaduais e municipais, quando existirem, aprovar as contas de governadores e prefeitos, mediante a emissão de parecer prévio.

Diante de todo o exposto, concluiu-se que os Tribunais de Contas não devem ser vistos apenas como órgãos de caráter estritamente auxiliares, quando se trata de sustentabilidade fiscal, visto que possuem cunho e corpo técnico para a averiguação de limites ultrapassados nos gastos públicos. A Corte de Contas merece e deve ser analisada com mais atenção quando o assunto é dívida pública.

Dada a relevância dos Tribunais de Contas brasileiros para o desenvolvimento de todo país, por serem órgãos administrativos fiscalizadores de toda Administração Pública, estes devem se tornar referências no que diz respeito à fiscalização e ao controle dos gastos públicos, zelando por uma política fiscal sustentável.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ABRAHAM, M. **Princípios de direito público**: ênfase em direito financeiro e tributário. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ABRAHAM, M. **Teoria dos gastos fundamentais**: orçamento público impositivo – da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.

AGUIAR, A. G de; AGUIAR, M. P. de. **O tribunal de contas na ordem constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ANDRADE, C. A. S. de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação. 2012**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 8.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências - elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

AVALOS, J. M. A. **Auditoria e gestão de riscos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. Ed Forense, RJ, p. 83-84, 2010.

BARCELLAR FILHO, R. F. **Tribunal de Contas**: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

BARROS, L. V. TCU: presença na história nacional. In: **Brasil. Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedêllo Corrêa 1998: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedêllo Corrêa, p. 221-280, 1999.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento público aplicado ao setor público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. de A.; RIBEIRO, R. J. B. **Controladoria no setor público**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. D24am. **Dívida Pública sobe 1,8% em outubro e volta a superar R\$ 7 trilhões**. Disponível em: <https://d24am.com/economia/divida-publica-sobe-18-em-outubro-e-volta-a-superar7trilhoes/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Plano,e%20R%24%207%2C4%20trilh%C3%B5es&text=Bras%C3%ADlia%20%E2%80%93%20Influenciada%20pelo%20alto%20n%C3%ADvel,pela%20primeira%20vez%20desde%20agosto>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 109**, de 15 de março de 2021. Altera 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; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A,

167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. **Instituto Fiscal Independente**. Relatório Fiscal de Acompanhamento de outubro de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi?tipo=relatorio>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal n.º 40**, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/>

norma/562458#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20OS%20LIMITES%20GLOBAIS,E%20IX%2C%20DA%20CONSTITUI%C3%87%-C3%83O%20FEDERAL. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal n.º 43**, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Revista do TCU**. A Dívida Pública e o controle exercido pelo TCU. Ed. 121, 2011.

BRASIL. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Portal da transparência. Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL247. **A dívida pública brasileira é exponencial por causa da taxa de juros**. Disponível em: <https://www.brasil247.com/entrevistas/a-divida-publica-brasileira-e-exponencial-por-cao-da-taxa-de-juros-isso-precisa-ser-resolvido-diz-mantega>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CABRAL, F. G. **Uma análise comparativa da atuação do tribunal de contas da união de 1989 a 2010**. Disponível em: [http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/19903/19903\\_4.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/19903/19903_4.PDF). Acesso em: 12 jun. 2024.

CAMBI, E. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CAMPOS, D. **Direito financeiro e orçamentário**. 3. ed., São Paulo: Atlas, p. 49, 2005.

CARVALHO, F. J. **Teoria da função social do direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CASTRO, J. R. P. de. **Ativismo de contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015.

CATUNDA, D. J. P. **Constituição e dívida pública** – uma perspectiva sobre austeridade fiscal e a aporia no direito constitucional. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

CHADID, R. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CONTI, J. M. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, p. 70, 1998.

CONTI, J. M. **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, J. M. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

CONTI, J. M. **Levando o direito financeiro a sério**: a luta continua. São Paulo: Blucher, 2016.

CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011.

COSTA, C. E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas** – evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

DECOMAIN, P. R. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DE PLÁCIDO E SILVA, O. J. **Noções de finanças e direito fiscal**. 3. ed. Curitiba: Guaíra, p. 130, 1948.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Forense, 2022.

DOMAR, E. D. **The Burden of Debt and the National Income**. American Economic Review, 1944.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil** – Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Forum. 4ª ed., 2016.

FERRAZ, L. **Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas** - competência normativa e devido processo legal. 2002. Disponível em: <https://institutoprotege.com.br/biblioteca/>. Acesso em: 22 ago. 2024.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. de L. *et al.* **Gestão: controle interno, risco e auditoria**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, A. L. de M. **O controle coordenado da reserva do possível para o atendimento do mínimo existencial: o papel dos Tribunais de Contas**. Bahia: JAM Jurídica, 2016.

GUERRA, E. M. **Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal**. 3ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HAMILTON, J. D.; FLAVIN, M. **On the limitations of government borrowing: a framework for empirical testing**. *American Economic Review*, v. 76, n. 4, p. 808-819. 1986. Disponível em: <http://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v76y1986i4p808-19.html>. Acesso em: 22 nov., 2024.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 30 ed., São Paulo: Atlas, 2021.

JUCÁ, F. P. **Estudos de Direito Financeiro**. P. 94. LEX Editora: São Paulo, 2023.

JUCÁ, F. P. **Finanças públicas e democracia**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIBERATTI, W. D. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 4ª ed. São Paulo: Editora Fórum, 2020.

MILESKI, H. S. **O Controle da Gestão Pública**. 3ª ed. São Paulo: Fórum, 2017.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo de economia governamental. Atlas: São Paulo, 1973.

NETO, F. D. A. F.; TEIXEIRA, J. R. **Sustentabilidade da Dívida Pública no Brasil**. Economia, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 101-132. 2006.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 259, 2015.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. São Paulo: Atlas, 1997.

PISCITELLI, T. **Direito financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2012.

REIS, J. S. dos. Princípio da eficiência: o que se espera das instituições. In: **Revista do Ministério Público de Minas Gerais**. ed. 22, 2011.

ROSA JUNIOR, L. E. F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. Ed. Renovar, p. 23, 2001.

SALTO, F. S. (Org.). **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Jur., 2020.

SAY, L. **Dictionnaire des finances**. Paris: Berger-Levrault, v. I., p. 1335, 1889.

SCAFF, F. F. **Crônicas de direito financeiro** – tributação, guerras fiscais e políticas públicas. São Paulo: Conjur, 2016.

ZYMLER, B. **Direito Administrativo e Controle**. 4 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.