



O GEN | Grupo Editorial Nacional, a maior plataforma editorial no segmento CTP (científico, técnico e profissional), publica nas áreas de saúde, ciências exatas, jurídicas, sociais aplicadas, humanas e de concursos, além de prover serviços direcionados a educação, capacitação médica continuada e preparação para concursos. Conheça nosso catálogo, composto por mais de cinco mil obras e três mil e-books, em www.grupogen.com.br.

As editoras que integram o GEN, respeitadas no mercado editorial, construíram catálogos inigualáveis, com obras decisivas na formação acadêmica e no aperfeiçoamento de várias gerações de profissionais e de estudantes de Administração, Direito, Engenharia, Enfermagem, Fisioterapia, Medicina, Odontologia, Educação Física e muitas outras ciências, tendo se tornado sinônimo de seriedade e respeito.

Nossa missão é prover o melhor conteúdo científico e distribuí-lo de maneira flexível e conveniente, a preços justos, gerando benefícios e servindo a autores, docentes, livreiros, funcionários, colaboradores e acionistas.

Nosso comportamento ético incondicional e nossa responsabilidade social e ambiental são reforçados pela natureza educacional de nossa atividade, sem comprometer o crescimento contínuo e a rentabilidade do grupo.

MARCUS ABRAHAM

Curso de
**DIREITO
FINANCEIRO
BRASILEIRO**

4ª edição
revista e ampliada



Finalmente, a **contribuição de iluminação pública** é um tributo de competência dos Municípios e do Distrito Federal, destinado a custear a iluminação pública, que até a edição da Emenda Constitucional nº 39/2002 era custeado pelas Taxas de Iluminação Pública, consideradas inconstitucionais pelo STF (RE 233.332 e 231.764), uma vez que não era possível atender aos requisitos constitucionais das taxas – divisibilidade e especificidade – enquanto modalidade de tributo.⁸²

Assim, temos na contribuição de iluminação pública um tributo eminentemente contraprestacional, pois se destina exclusivamente a financiar os gastos com a iluminação pública. É um tributo devido por pessoa física ou jurídica proprietária de imóvel localizado no respectivo Município ou no Distrito Federal, cuja cobrança é, em regra, feita através da fatura de consumo de energia elétrica, levando-se em consideração o consumo de energia elétrica (KWh). A receita proveniente do recolhimento da Contribuição de Iluminação Pública destina-se a custear as despesas com energia consumida pelos serviços de iluminação pública, prestados de forma efetiva ou potencial, bem como as despesas com administração, operações, manutenção, eficientização, melhoria e ampliação do sistema de iluminação pública.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 573.675-SC, pronunciou-se pela constitucionalidade da contribuição de iluminação pública, afirmando a seu respeito:

Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.⁸³

⁸² Não se há de refutar a conclusão de que o serviço de iluminação pública é serviço eminentemente “uti universi”, ou seja, prestado de forma abstrata e difusa à coletividade, insuscetível de ser a sua utilização mensurável e individualizada por contribuinte e muito menos possível identificar quem se beneficia diretamente da atividade, de modo que pudesse ser responsabilizado pelo seu custeio. O STF já vinha se manifestando de forma pacífica pela inconstitucionalidade das taxas de iluminação pública instituídas pelas municipalidades. Até mesmo o extinto Tribunal de Alçada Cível do Estado do Rio de Janeiro chegou a editar a Súmula nº 12, que assim dizia: “É ilegítima a cobrança de Taxa de Iluminação Pública Municipal, porque ausentes as características da especificidade e divisibilidade”. Em uma das decisões paradigmáticas sobre o tema, do Plenário da Corte Suprema (Recurso Extraordinário nº 233.332-RJ), o Ministro Ilmar Galvão, em 10 de março de 1999, assim se pronunciou: “Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Recurso não conhecido, com declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos sob epígrafe, que instituíram a taxa no município”. A posição da Corte se consolidou com a edição da Súmula nº 670, de 24/09/2003, que assim dispôs: “O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”.

⁸³ STF: RE 573.675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 25/03/2009. Plenário, DJE de 22/05/2009.

Capítulo 6

CRÉDITO PÚBLICO

Para que o Estado possa realizar sua função, dependerá de recursos financeiros, que se originam tanto do seu patrimônio como daqueles vindos dos cidadãos. Esses recursos, como vimos, são denominados receitas públicas. Tradicionalmente, a doutrina estabelece uma distinção entre as receitas públicas e os ingressos públicos, considerando nas primeiras apenas as entradas definitivas nos cofres públicos, enquanto nas segundas estariam incluídas as entradas temporárias. Assim, no conceito de ingresso público estariam tanto as receitas públicas propriamente ditas como os créditos públicos, que ora analisamos e que denotam uma modalidade de receita pública transitória por haver um ingresso de dinheiro com a posterior restituição.

Realizando uma análise pragmática, é de se concluir que não importa se os recursos ingressam de maneira temporária ou definitiva, já que, em ambos os casos, a finalidade destes será a de financiar as despesas públicas em geral. Nesta linha, mesmo sendo o crédito público uma receita pública temporária ou transitória, não deixa de possuir a mesma função que a receita pública definitiva.

Compreendido isso, poderíamos ter analisado o tema do crédito público no mesmo capítulo da receita pública. Entretanto, diante da complexidade da matéria e da autonomia do instituto, optamos por destacá-lo em capítulo próprio a fim de garantir a didática no estudo. Esse foi o mesmo motivo para destacarmos, também, as receitas tributárias em capítulo próprio.

Mas se a receita pública é a outra face da moeda que tem no lado oposto a despesa pública, consideramos que o crédito público encontra-se do mesmo lado daquela.

6.1. CONCEITO DE CRÉDITO PÚBLICO

Podemos identificar inúmeros significados para o termo “crédito”. Pode ser a confiança que uma pessoa inspira em outra no cumprimento de uma obrigação futura, já que a origem etimológica da palavra deriva do latim *credere* (crer, acreditar ou confiar). Podemos considerar, também, a troca de um valor futuro por outro a ser utilizado no presente, permitindo o melhor aproveitamento dos recursos existentes. Segundo o filósofo e economista inglês Stuart Mill, significaria a permissão para utilizar o capital alheio. Sob o enfoque das finanças públicas, crédito pode indicar a autorização orçamentária para a realização de uma despesa (p. ex., “foi aberto um crédito para a realização de uma obra”).

Em qualquer dos casos, a palavra crédito indica que há um sujeito titular de um direito perante outro. Dada a sua natureza pública – afinal, estamos analisando o crédito público –, o crédito terá o Estado em um dos polos, como credor ou como devedor. A partir daí, identificamos duas situações que englobam o conceito de crédito público em sentido amplo. Na primeira, o Estado pode figurar como credor ao emprestar recursos financeiros a terceiros, atividade que realiza comumente através de uma de suas instituições financeiras de fomento (p. ex., BNDES). Na segunda, o Estado se encontra na situação de devedor ao obter recursos de terceiros, seja através da emissão de títulos ou de contratos específicos de empréstimos.

Portanto, podemos conceituar o crédito público numa operação de empréstimo sob duas óticas: a) crédito público como sendo um instrumento de intervenção na sociedade, em que o Estado, agindo como credor, oferece recursos financeiros ao particular de maneira menos onerosa que o mercado, para que este possa desenvolver alguma atividade econômica ou social de interesse público; b) crédito público como fonte de receitas públicas, em que o Estado toma emprestado recursos financeiros do particular, para que possa atuar diretamente na realização das suas atividades, fazendo frente às despesas públicas.

Importante questão conceitual a registrar refere-se às nomenclaturas utilizadas nesta matéria, pois a expressão crédito público pode envolver tanto as operações de empréstimos como as autorizações de gastos ou as antecipações de receitas.

Primeiro, o termo crédito público se relaciona com operações de empréstimos. Neste caso, apesar de existirem duas formas de considerar este **crédito público** – uma delas tendo o Estado como credor e a outra o Estado como devedor –, costuma-se tratar o crédito público como sinônimo de **empréstimo público**, e, em especial, aquele em que figura o Estado como o tomador do empréstimo. O somatório dos valores contabilizados a serem restituídos é denominado **dívida pública**.

Em segundo lugar, devemos distinguir o conceito de crédito público, ora analisado, do termo **crédito orçamentário**, que nada mais é do que a previsão de um gasto constante em lei, para a execução de programa, projeto ou atividade ou, ainda, para o desembolso da quantia comprometida referente a uma despesa específica. Como desdobramento do crédito orçamentário, temos os **créditos adicionais**, que são as autorizações de despesas que não foram originariamente previstas e computadas no orçamento. Esses créditos adicionais podem ser de três espécies: a) *suplementares*, destinados a reforçar uma dotação orçamentária específica (p. ex., acréscimo das despesas com pessoal que acabou acima do previsto em virtude do aumento dos vencimentos); b) *especiais*, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (p. ex., a criação de um novo órgão inexistente na estrutura estatal até então); c) *extraordinários*, destinados a despesas urgentes e imprevisíveis (p. ex., guerra ou calamidade pública).

Temos, ainda, outra expressão muito utilizada, que é a **operação de crédito por antecipação de receita**, prevista no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 4.320/1964 e no art. 38 da Lei Complementar nº 101/2000. Trata-se de uma autorização para que o tesouro público possa contrair uma dívida que será liquidada quando da entrada do numerário referente a uma receita

pública futura a ela vinculada, destinando-se a atender a insuficiência momentânea de caixa. Assemelha-se ao empréstimo público, porém, sua operação é de curto prazo e possui garantia específica.

6.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ECONÔMICA DO CRÉDITO PÚBLICO

O uso deste instrumento como fonte de receitas remonta à **Antiguidade**, especialmente com a finalidade de financiar guerras e suas consequências. Relatos afirmam que Atenas instituiu um empréstimo público para a aquisição de barcos de guerra. Cartago obteve empréstimo dos romanos para pagar a indenização que lhe foi imposta ao fim da batalha de Zama (202 a.C.).¹

Na **Idade Média**, era frequente o uso do empréstimo público. Porém, tinha uma conotação de obrigação pessoal e intransferível dos monarcas perante a burguesia financeira, o que, diante de um sistema financeiro precário e em face da insegurança jurídica, sem deixar de mencionar as doutrinas morais e religiosas contrárias ao juro, tornava o mecanismo financeiro extremamente oneroso e arriscado. Assim como na Antiguidade, nesta fase histórica os recursos dos empréstimos não eram aplicados em investimentos e serviços públicos, mas sim nos seus empreendimentos de guerra. Grandes pensadores como Montesquieu, Colbert, Quesnay, Adam Smith e outros criticavam a utilização do crédito público, não apenas pelo seu uso inapropriado pelos governantes, normalmente aplicado em atividades belicosas, mas principalmente por afastar os esforços da aplicação dos recursos em áreas produtivas como a agricultura, o comércio ou a indústria, sendo direcionados à atividade financeira que, segundo eles, nada criava ou acrescentava à nação.²

Na **Idade Moderna**, passou-se a reconhecer o crédito público como importante instrumento financeiro das atividades públicas. Vários motivos ensejaram a mudança na forma de encarar o crédito público. Primeiro, o surgimento e o desenvolvimento do Estado como entidade juridicamente organizada e administrada por governantes eleitos e fiscalizados pelo povo garantia maior racionalidade e responsabilidade na contratação e segurança no pagamento dos empréstimos. Segundo, com a expansão marítima, o mercantilismo e as descobertas das Américas, da Índia e do Oriente, maior fluxo de riquezas propiciou a formação de uma classe de banqueiros mais bem organizada e estruturada, permitindo a expansão do fluxo de capitais. Finalmente, a Revolução Industrial estabeleceu um novo cenário para o florescimento e amadurecimento do capitalismo, cujas bases estavam diretamente interligadas aos mecanismos financeiros.

De fato, correntes econômicas manifestaram posições vacilantes a respeito da utilização deste instrumento de financiamento. Inicialmente, rejeitavam seu emprego, com a justificativa de que tal medida oneraria gerações seguintes e futuras por obrigações assumidas pelas anteriores. Já a partir da década de 30 do século XX, sob

¹ Baleeiro, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 460-461.

² *Ibidem*, p. 461-463.

a influência da doutrina de Keynes, verificou-se a multiplicação da sua utilização, por considerar-se que a injeção de dinheiro na economia implicaria a ampliação dos investimentos, o desenvolvimento da indústria e dos serviços e, por consequência, geraria um aumento no emprego, na renda e nos tributos. Todavia, a partir da década de 80 do século XX, devido ao desequilíbrio orçamentário excessivo que a expansão do crédito público mundial criou, as nações ocidentais passaram a buscar uma nova forma de utilizar o crédito público, com equilíbrio e parcimônia.

No Brasil não foi diferente. A colonização deu origem a diversas operações de crédito que Portugal foi obrigado a realizar para financiar as despesas com os navegadores e militares que prestavam serviços à Coroa. Há registros de que até o início do século XX ainda circulavam títulos públicos correspondentes às dívidas assumidas em remuneração a Vasco da Gama. Antes mesmo de separar-se da metrópole, há relatos de que os governadores da colônia já contraíam empréstimos, remontando ao final do século XVI e início do XVII. Após a independência, diversos empréstimos externos foram celebrados ao longo do Império, sendo o primeiro empréstimo público externo brasileiro no ano de 1824, em Londres, seguido por outros quinze empréstimos externos, até o fim do Império. Com a proclamação da república houve expansão da dívida, com o intuito de aparelhar o país de serviços essenciais que não existiam, já que não havia um sistema tributário eficaz até então. Além disso, passaram a realizar tais operações os Estados e Municípios. Até as últimas décadas do século XX, o Brasil fez amplo uso do empréstimo público para financiar suas obras, investimentos e aparelhamento.³

Especificamente sobre a dívida externa brasileira, podemos dizer que esta adquiriu proporções elevadas durante o regime militar (1964-1985), no entanto sua origem remonta à Independência do país, no século XIX, pois o primeiro empréstimo externo do Brasil foi obtido em 1824, no valor de 3 milhões de libras esterlinas, e ficou conhecido como “empréstimo português”, destinado a cobrir dívidas do período colonial e que, na prática, significava um pagamento a Portugal pelo reconhecimento de nossa independência. Durante a república do “café com leite”, o endividamento aumentou ainda mais para garantir os privilégios da elite. Novo endividamento surgiu em 1906, representando o início da “Política de Valorização do Café”. Naquele ano, foi assinado o Convênio de Taubaté, entre os governadores de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que, a partir de empréstimos tomados no exterior, comprariam e estocariam o excedente da produção de café. Outras dívidas foram sendo contraídas ao longo das décadas e conforme as políticas governamentais, com a justificativa de intensificar o desenvolvimento nacional. Mas, como dissemos, é no período posterior ao golpe militar que os empréstimos voltam a aumentar substancialmente, devido à política desenvolvimentista conhecida como “milagre econômico”, quando a indústria brasileira cresceu a taxas elevadíssimas graças ao ingresso maciço de capitais estrangeiros e os investimentos internos feitos pelo Governo. Entretanto, a indústria de bens de consumo duráveis, com a produção de automóveis à frente, começa a encalhar,

³ Baleeiro, Aliomar. Op. cit., p. 463-468.

em grande parte devido à crise mundial do petróleo, que repercute na elevação nas taxas de juros, somadas aos gastos dos grandes projetos de geração de energia. Em 1982, vivemos o ano da falência declarada do modelo brasileiro de desenvolvimento e o país recorre ao FMI. Ao final daquele governo, que encerra a ditadura militar, a dívida externa encontrava-se em quase 100 bilhões de dólares. Para obter crédito externo, o Brasil recorre ao Fundo Monetário Internacional, criado em 1944, em Bretton Woods, instituição internacional que tem como objetivo regular o funcionamento do sistema monetário internacional e permitir a recuperação dos países em crise econômica, mediante a concessão de empréstimos públicos de curto prazo, condicionados à imposição de diretrizes para sua recuperação financeira (reequilíbrio da balança financeira). Na mesma linha de funcionamento, temos o BIRD – Banco Internacional de Recuperação e Desenvolvimento, que concede empréstimos a longo prazo, para projetos de investimento.

Entretanto, após inúmeros planos econômicos dos governos democráticos a partir da Constituição de 1988, o Brasil chega, ao final da primeira década do século XXI, pela primeira vez na sua história, com ativos externos maiores que sua dívida, não apenas devido ao aumento de suas reservas monetárias, mas também em face da amortização de suas obrigações internacionais, ganhando novo *status* de credor externo.

6.3. CRÉDITO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO

O Estado possui diversas funções, mas todas elas, basicamente, se resumem num único objetivo, que é o de atender às necessidades da coletividade. Pode realizá-las de duas maneiras: direta ou indireta. Quando as realizar diretamente, o Estado estará oferecendo aos indivíduos bens ou serviços ditos públicos, suportando seus custos com recursos originários dos seus bens, patrimônio ou dos cofres públicos. Porém, poderá fazê-lo de forma indireta, regulando, fiscalizando, limitando ou estimulando determinadas práticas, atividades ou condutas. Uma das possíveis maneiras de intervenção é através do financiamento ao particular, oferecendo-lhe recursos financeiros para atuar na seara econômica ou social, desde que haja interesse público em apoiar tais atividades privadas.

Aqui temos uma das funções do crédito público: como instrumento de intervenção do Estado na sociedade. Através desse mecanismo, o Estado propicia o atingimento dos seus objetivos de forma indireta, mas igualmente eficaz.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto,⁴

o Estado contemporâneo não se esgota como garantidor da convivência harmoniosa, como prestador de serviços públicos e como preservador de valores econômicos e culturais. Cabe-lhe, ainda, além destas funções, estimular a sociedade a desenvolver-se, o que vale dizer, auxiliar cada indivíduo e cada uma de suas multiformes expressões gregárias a utilizar plenamente suas potencialidades, em todas as manifestações

⁴ Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 523.

da vida humana, proporcionando-lhes o acesso a melhores condições e a todos os instrumentos disponíveis para o progresso.

Essa é uma das faces do crédito público: recursos financeiros oferecidos pelo Estado ao particular. Assim, quando o Estado é o credor na relação, ele agirá como agente de fomento e de desenvolvimento econômico e social, ao financiar o particular em áreas especialmente escolhidas por serem dotadas de interesse público, onde, em vez de o Estado atuar diretamente, ele oferecerá condições para que o particular o faça. Nesses casos, seu objetivo não é a remuneração do dinheiro emprestado (apesar de cobrar juros, normalmente abaixo dos de mercado), mas sim o de colaborar com o desenvolvimento econômico, conforme atribuição que lhe é pertinente, segundo o que dispõe o art. 174 da Constituição.⁵

Assim, quando o Estado, através de uma de suas instituições financeiras de fomento – como o BNDES – empresta aos cidadãos ou às empresas privadas, ele facilita o desenvolvimento sustentável e equilibrado da economia em áreas, por exemplo, como a agricultura, a indústria, o comércio e os serviços, além de implementar linhas de investimentos sociais, direcionados para a habitação, a educação, a saúde, a agricultura familiar, o saneamento básico, o transporte urbano e outros.

É o crédito público como instrumento de desenvolvimento social e econômico.

6.4. CRÉDITO PÚBLICO COMO FONTE DE RECEITAS PÚBLICAS

Nem sempre as receitas públicas ordinárias, especialmente as de natureza tributária, são suficientes para atender às necessidades financeiras do Estado. Surge, então, o papel do crédito público como instrumento alternativo de financiamento.

Assim, sob a ótica do crédito público como fonte de recursos financeiros para o atendimento das despesas públicas – modalidade de receita pública –, temos o Estado como devedor em contratos de empréstimos, em que o particular lhe disponibiliza recursos em troca da remuneração do dinheiro no tempo (juros).

O Estado como tomador de empréstimos para financiar as despesas públicas é, aliás, a associação mais comum que a doutrina costuma fazer a respeito do crédito público. Poucos autores incluem no conceito de crédito público o viés anteriormente analisado, que tem o Estado como fornecedor de capital, no exercício da sua função fomentadora, estimuladora, desenvolvimentista ou interventiva na economia.

Entretanto, costumava-se afirmar que o crédito público só poderia ser considerado uma modalidade de receita pública extraordinária, prestigiando-se o caráter de definitividade das receitas nos cofres públicos e vinculando-se esta modalidade de fonte de recursos ao financiamento de despesas públicas excepcionais ou extraordinárias. Essa visão é, porém, superada nos dias de hoje, já que o crédito público faz

⁵ Constituição Federal de 1988 – Art. 174. *Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

parte integrante do orçamento como fonte regular de financiamento estatal, inclusive classificado pela Lei nº 4.320/1964 como espécie de receita de capital.

Nesse sentido, afirma Aliomar Baleeiro que “o crédito público inclui-se entre os vários processos de que o Estado pode lançar mão para obtenção de fundos (...). Na maioria dos países, nos últimos séculos, ele constitui processo normal e ordinário de suprimento dos cofres públicos”.⁶

Segundo Kiyoshi Harada,⁷

para a generalidade dos autores, crédito público é um contrato que objetiva a transferência de certo valor em dinheiro de uma pessoa, física ou jurídica, a uma entidade pública para ser restituído, acrescido de juros, dentro de determinado prazo ajustado. Corresponde, portanto, na teoria geral dos contratos, ao mútuo, espécie do gênero empréstimo, ou seja, empréstimo de consumo, em contraposição ao comodato, que configura um empréstimo de uso.

As operações de crédito público se concretizam através de contratos de empréstimos, sejam eles específicos e diretos entre o credor e o devedor, sejam eles operacionalizados através da emissão pulverizada de títulos públicos (p. ex., Bônus do Tesouro Nacional, Obrigações do Tesouro Nacional, Letra Financeira do Tesouro Nacional, Nota do Banco Central e Letra do Tesouro Nacional).

Apesar da controvérsia sobre a natureza jurídica do crédito público – que envolvia teses que afirmavam ser um ato de soberania ou, ainda, um ato legislativo –, hoje é pacífico o entendimento sobre sua natureza contratual.

Para esclarecer melhor a questão da **natureza jurídica do crédito público** enquanto fonte de receita pública, temos quatro correntes a considerar, cada qual contemplando um aspecto relevante da relação: a) *ato de soberania*, constituindo o empréstimo público uma obrigação de Direito Público unilateralmente criada pelo Estado, justificando a impossibilidade de invasão ou de intervenção forçada do Estado credor no País devedor quando este não conseguisse saldar sua dívida;⁸ b) *ato legislativo*, uma vez que os empréstimos públicos se originam de atos normativos editados especificamente para tal função; c) *contrato de direito privado*, já que seguem a disciplina do contrato de mútuo previsto no Direito Privado; d) *contrato de direito público (ou administrativo)*, uma vez que, não obstante haja uma aproximação entre o contrato de mútuo do direito civil e o contrato de direito administrativo, o Estado não figura em posição de igualdade com o particular nem tem a mesma liberdade deste

⁶ Baleeiro, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 17. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 579.

⁷ Harada, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 114.

⁸ Essa teoria foi a base da denominada *Doutrina Drago* (1902), desenvolvida pelo Ministro das Relações Exteriores argentino Luis Maria Drago, que propunha a impossibilidade do uso da força para exigir o pagamento de dívidas entre nações. Justificava-se, na época, a supressão de métodos coercitivos e armados em face da Venezuela por parte de Inglaterra, Alemanha e Itália, para cobrarem suas dívidas.

na operação, especialmente por haver necessidade de autorização legislativa, previsão orçamentária e controle do Congresso Nacional. Em face da atual configuração do ordenamento vigente em nosso país, parece-nos como mais adequada a adoção da última corrente (contrato de direito público).

6.5. EFEITOS ECONÔMICOS DO CRÉDITO PÚBLICO

Ao oferecer recursos financeiros ao setor privado, ou ao buscar no mercado financeiro recursos para realizar suas atividades e financiar as despesas públicas em geral, as operações de crédito materializadas pelos empréstimos públicos geram efeitos econômicos relevantes.

Ressalve-se, entretanto, que tais reflexos econômicos precisam ser analisados em conjunto com a política econômica de cada época e de cada lugar, especialmente quanto às doutrinas que pregam o endividamento (Keynes), e quanto às que, em sentido contrário, defendem o equilíbrio orçamentário e a reestruturação da dívida pública interna e externa.

Nesse sentido, recorreremos aos escritos de Aliomar Baleeiro,⁹ que identificou esses efeitos em análise acurada sobre o assunto, especialmente quanto à questão do compartilhamento dos encargos dos empréstimos públicos no tempo por gerações futuras, quanto à possibilidade de aquecimento de economias em períodos de retração e, finalmente, no controle inflacionário.

O primeiro reflexo percebido pelo financista seria o de que as gerações futuras partilhariam as despesas da atualidade, como um processo de **repartição de encargos no tempo**, diferentemente do que ocorre em regra com a tributação, que divide o gravame entre os indivíduos no mesmo período. O benefício das gerações futuras se originaria no resultado dos investimentos realizados e concretizados a partir da contratação dos empréstimos, compartilhando o ônus com as gerações presentes.

Outro efeito é o de propiciar **liquidez financeira** e recursos para financiar o atendimento de despesas públicas em períodos de retração ou até mesmo de depressão econômica, complementando a função dos tributos, uma vez que nesses períodos de baixa produtividade, consumo e investimentos, as receitas tributárias se reduzem, na medida em que a produtividade em geral é afetada negativamente.

O **controle da inflação**, ao se retirarem temporariamente os recursos financeiros de circulação, a partir da contratação dos empréstimos, com a devolução do dinheiro em momento posterior já em fase de equilíbrio e de estabilidade monetária é, também, um mecanismo utilizado juntamente com a tributação no processo de controle do consumo excessivo.

Quanto à comparação entre os reflexos econômicos do crédito público no âmbito interno e externo, interessante análise é feita por Fernando Rezende.¹⁰ Segundo

este autor, ainda que ambos tenham a mesma magnitude e taxas de juros similares, o crédito público externo representa uma carga financeira maior para a comunidade nacional, se comparado com o crédito público interno, uma vez que os pagamentos de juros feitos a estrangeiros acarretariam uma dedução da renda interna disponível, ao passo que os pagamentos de juros referentes ao crédito interno seriam considerados como simples transferências internas.

6.6. CLASSIFICAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO

Como fonte regular de financiamento do Estado, o empréstimo público como concretização do crédito público acaba por possuir diversas classificações, cada qual destacando uma característica do seu tipo.

A classificação mais tradicional refere-se à competência do ente federativo que contrai o **empréstimo público**, podendo ser **federal, estadual ou municipal**.

Analisando sob o aspecto do momento do reembolso, podemos distinguir o **empréstimo público de curto prazo**, quando a conclusão do contrato e o respectivo reembolso são realizados no mesmo exercício financeiro do seu início, do **empréstimo público de longo prazo**, quando a devolução dos valores emprestados se realiza em anos subsequentes à contratação inicial.

Por sua vez, na ótica da sua territorialidade, podemos identificar o **empréstimo público interno**, quando credor e devedor encontram-se na mesma esfera territorial da captação dos recursos (em geral considerado no mesmo país, mas pode-se estender o conceito para se realizado dentro do território do próprio ente federativo: Estado ou Município), ao passo que o **empréstimo público externo** ou internacional ocorre quando o local da captação dos recursos não é nacional, sendo normalmente celebrado com uma pessoa estrangeira, seja com outro país, com uma empresa estrangeira sediada no exterior ou em outro mercado financeiro que não o brasileiro. Registre-se que essa classificação pode comportar não apenas o elemento territorial da captação dos recursos, mas também a nacionalidade da moeda, das partes ou do local de celebração do contrato.

Podem, ainda, ser classificados quanto à característica da sua realização, distinguindo-se em **empréstimo público voluntário**, se a sua contratação for pautada pela liberdade e autonomia da vontade das partes, e o **empréstimo público compulsório**, se for baseado no poder de império estatal, não havendo possibilidade de escolha em emprestar ou não, já que o elemento volitivo neste caso não existirá. Exemplo de empréstimo público voluntário são as emissões de títulos da dívida pública, que podem ser adquiridos no mercado financeiro, ao passo que, como exemplo de empréstimo público compulsório, temos os depósitos bancários compulsórios que as instituições financeiras são obrigadas a realizar perante o Banco Central. Importante nesta classificação é não confundir o empréstimo público compulsório, modalidade de crédito público, com o empréstimo compulsório, considerado como espécie de tributo.¹¹

⁹ Baleeiro, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 475-486.

¹⁰ Rezende, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1983, p. 270-271.

¹¹ Por diversas razões considera-se o empréstimo compulsório modalidade de tributo restituível, entendimento este que foi chancelado pelo STF (RREE 138.284-8; 146.733; ADC-1/DF). Primeiro,

6.7. CRÉDITO PÚBLICO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil vem utilizando o crédito público como instrumento de captação de receitas desde a colônia. Isto porque já encontramos a previsão da sua existência no texto do Alvará de 09 de maio de 1810, que determinava que todas as dívidas contraídas pela Real Fazenda da Capitania do Rio de Janeiro até o fim do ano de 1797 se considerariam “antigas”, impondo-se a pena de prescrição a todos os credores que no prazo de três anos não apresentassem ao Conselho da Fazenda os respectivos documentos para as competentes habilitações.

Na Constituição imperial de 1824, competia à Assembleia Geral autorizar a tomada de empréstimos (art. 15, inciso XIII). Na Constituição de 1891, havia a previsão para o Congresso Nacional legislar sobre a matéria de crédito público e autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e fazer outras operações de crédito (art. 34), além de afirmar que o Governo da União garantiria o pagamento da dívida pública interna e externa (art. 84). Na Carta de 1934, sua previsão vinha no art. 39, item III, que atribuía ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República, a competência para dispor sobre a dívida pública, os meios para pagá-la e sobre a abertura e as operações de crédito. A Constituição de 1937 fixou a atribuição do Poder Legislativo para tratar de crédito público no seu art. 16. Em 1946, a Constituição estabelecia seu regime em diversos dispositivos (art. 7º, inciso IV; art. 23, incisos I e II; art. 33; art. 63, inciso II, e art. 65, inciso III). Na Carta de 1967 (com a Emenda Constitucional nº 01/1969), a previsão vinha no art. 46, inciso II, ao dispor competir ao Congresso Nacional tratar de abertura e operações de crédito, da dívida pública e das emissões de curso forçado.¹²

porque estando o empréstimo compulsório previsto na Constituição Federal de 1988 no capítulo do Sistema Tributário Nacional (art. 148), bem como expresso no Código Tributário Nacional (art. 15), derivaria destes dispositivos legais o regime jurídico a que estaria submetido. Segundo, a própria Constituição lhe impõe a observância do princípio da anterioridade, condicionante existente apenas para os tributos em geral. Terceiro, por ser compulsório, estaria de acordo com a natureza coativa dos tributos prevista no art. 3º do CTN que diz que “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória (...)”, o que seria reforçado pelo teor do art. 4º ao estabelecer que “A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador (...) sendo irrelevantes para qualificá-la: (...) II – a destinação legal do produto da sua arrecadação”.

¹² Constituição de 1891, Art. 34. *Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e a fazer operações de crédito; 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento. Constituição de 1891, Art. 84. O Governo da União afiança o pagamento da dívida pública interna e externa. Constituição de 1934, Art. 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: (...) 3) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas; autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado, abertura e operações de crédito. Constituição de 1937, Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: (...) VI – as finanças federais, as questões de moeda, de crédito, de bolsa e de banco. Constituição de 1967, Art. 46. Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da*

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, possui inúmeros dispositivos em matéria de crédito público, dos quais passamos a destacar os principais. Primeiro, temos no art. 21, inciso VIII, a previsão da competência da União para “administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito”. No art. 22, inciso VII, está a previsão da competência da União para legislar sobre a política de crédito. O art. 48 traz a competência do Congresso Nacional para dispor sobre as operações de crédito e da dívida pública (inciso II), bem como sobre o montante da dívida mobiliária federal (inciso XIV). O art. 52 estabelece competir privativamente ao Senado Federal

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” (inciso VII); “dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno” (inciso VIII); “estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso IX).

Já o art. 163 atribui à Lei Complementar a competência para dispor sobre normas gerais sobre a dívida pública externa e interna e emissão e resgate de títulos da dívida pública (incisos II, III e IV).

A Lei Complementar nº 101/2000 traz no seu Capítulo VII (arts. 29 a 42), intitulado “Da Dívida e do Endividamento”, as normas gerais sobre o crédito público, incluindo os limites da dívida pública e das operações de crédito, a contratação das operações de crédito, as limitações ao Banco Central, as garantias e contragarantias, os restos a pagar etc.

Finalmente, a Lei nº 4.320/1964, apesar de dispor sobre normas gerais de direito financeiro, pouco tratou do crédito público, tão somente reconhecendo as operações de crédito e classificando-as como receita de capital.¹³ Nesse sentido, o art. 3º estabelece que “a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei”. Já o art. 11, § 4º, ao apresentar a classificação das receitas, incluiu as operações de crédito no grupo das receitas de capital.

6.8. TÍTULOS DE CRÉDITO PÚBLICOS

O crédito público se operacionaliza através de empréstimos. Estes podem ser feitos diretamente entre as partes, envolvendo, em regra, instituições financeiras públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Ou podem se operacionalizar de maneira pulverizada, quando o tomador do empréstimo (Estado) emite títulos representativos

União, especialmente: (...) II – o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado.

¹³ Isto se justifica uma vez que o sistema financeiro brasileiro ainda era embrionário na década de 1960, tanto assim que o Banco Central do Brasil só foi criado no final do ano de 1964.

de frações do contrato de empréstimo que são lançados no mercado financeiro para a captação dos recursos.

Esta modalidade de captação de recursos financeiros se faz pela **emissão** de títulos da dívida pública, que podem ser *nominativos* ou *ao portador*; *federais*, *estaduais* ou *municipais*; *internos* ou *externos* (nacionais ou internacionais); em *moeda nacional* ou *estrangeira*; de *curto*, *médio* ou *longo prazo*; *pós-fixados* ou *prefixados*, conforme sua indexação. Assumem diversas formas, tais como as apólices, bônus, cupões, obrigações, letras, notas e bilhetes.

As **espécies** federais mais conhecidas emitidas pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central são: Ativos da Dívida Agrícola; Bônus do Tesouro Nacional (já extinto); Certificados da Dívida Pública; Certificados do Tesouro Nacional; Certificados Financeiros do Tesouro; Créditos Securitizados; Letras do Tesouro Nacional; Letras Financeiras do Tesouro; Notas do Tesouro Nacional; Títulos da Dívida Agrária, Letras do Banco Central, Notas do Banco Central, Bônus do Banco Central, entre outros.

Identificamos vários **benefícios da operação** para ambas as partes. O tomador do empréstimo, emitente dos títulos, irá utilizar os recursos captados para diversas finalidades, seja como instrumento de política monetária, seja no financiamento direto das suas atividades ou até mesmo para refinar a própria dívida pública. Por sua vez, o adquirente dos títulos, que figurará como o prestamista, além de ser remunerado por juros, poderá negociar os títulos no mercado, oferecê-los em garantia de outras operações ou negócios e, até mesmo, quitar débitos perante o Estado.

A sua **emissão** e resgate se submetem ao princípio da legalidade, já que a Constituição prevê que lei complementar disporá sobre a matéria (art. 163, inciso IV), devendo estar autorizadas as operações em lei ou no orçamento (art. 165, § 8º), competindo ao Senado Federal 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 e dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno, dívida mobiliária e concessão de garantias (art. 52, incisos VI a IX).

Em regra, ao final do seu prazo, o prestamista irá realizar o **resgate do título** pelo valor integral, quando se diz que o título “venceu” e a dívida foi amortizada. Mas os títulos, ao final do seu prazo, poderão ser convertidos em novos títulos, com características iguais ou diferentes, de maneira voluntária ou forçada.

A **remuneração dos títulos públicos** é feita através do pagamento de uma taxa de juros devida periodicamente (mensal, semestral, anual etc.), que variará segundo a maior ou menor liquidez do mercado e, principalmente, em face da segurança no pagamento dos títulos ao final do seu prazo, o que muitas vezes exige uma garantia a ser oferecida pelo emitente. Países (ou entes federativos) que já pediram a moratória de suas dívidas encontram maiores dificuldades em lançar títulos no mercado devido ao alto risco para o investidor, onerando sua remuneração a fim de compensar o investimento. Em certos casos de baixa atratividade no investimento, além de majorar a taxa de juros, os títulos acabam sendo emitidos “abaixo do par”, quando o seu valor nominal é superior ao valor de colocação no mercado, mas com a obrigação de resgate pelo valor integral.

Os **Títulos Públicos Federais** são os mais conhecidos e de maior circulação no Brasil. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Fazenda responsável pela administração da dívida pública federal interna e externa, tem atribuição de emitir, controlar e resgatar títulos públicos federais. Atualmente, os títulos da dívida pública interna emitidos pela STN são aqueles definidos na Lei nº 10.179/2001, cujas características estão descritas no Decreto nº 3.859/2001. São todos emitidos na forma escritural (com registro eletrônico e não em cártula), o que significa que os direitos creditórios, as cessões desses direitos e os resgates do valor principal e dos rendimentos são registrados eletronicamente nas centrais de custódias autorizadas pelo Banco Central do Brasil, quais sejam: SELIC/BACEN (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), CETIP S/A – Mercados Organizados e CBLC/BMF-BOVESPA (Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia). No passado, a aquisição desses títulos públicos ocorria indiretamente, por meio da aquisição de cotas de fundos de investimento, através de instituições financeiras que funcionavam como intermediárias. Atualmente, para aquisição de títulos da Dívida Pública Federal, os investidores: a) pessoa física, realizarão a aquisição direta por meio do Programa Tesouro Direto, ou de forma indireta, através de instituições financeiras, fundos de investimento e/ou previdência privada; b) pessoa jurídica, através do seu cadastramento e operação por uma instituição financeira intermediadora.¹⁴

Dentre os títulos públicos federais que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), destacam-se as Letras do Tesouro Nacional (LTN) e as Notas do Tesouro Nacional – Série F (NTN-F), títulos com remuneração prefixada; as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), com remuneração indexada à taxa Selic; e as Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B) e Série C (NTN-C), títulos indexados ao IPCA e ao IGP-M, respectivamente. A quase totalidade (mais de 95%) dos títulos públicos federais em circulação, inclusive os citados acima, está custodiada no Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, que é administrado pelo Banco Central. O restante dos títulos está registrado na Cetip – Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos.

Uma questão que constantemente se apresenta nas esferas administrativa e judicial é a da utilização de determinados títulos públicos federais para a compensação e pagamento de tributos. Ocorre que, à exceção dos Títulos da Dívida Agrária, os quais podem ser utilizados para o pagamento de 50% do Imposto Territorial Rural (art. 105, Lei nº 4.504/1964), hoje em dia não há nenhuma hipótese de pagamento ou compensação de tributos com títulos públicos, uma vez que a previsão estabelecida no art. 6º da Lei nº 10.179/2001, que permitia a utilização das LTNs, LFTs e NTNs para pagamento de tributos desde que estes estivessem vencidos, encontra-se superada, uma vez que todos os títulos públicos federais emitidos foram resgatados nos respectivos vencimentos, não havendo nenhum na condição de vencido.

¹⁴ Informações contidas na brochura intitulada “Prevenção à Fraude Tributária com Títulos Públicos Antigos”, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Ministério Público da União e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A mesma vedação ocorre em relação aos pedidos de resgate, troca, conversão e compensação com tributos envolvendo apólices antigas, emitidas sob a forma **cartular** (impressas em papel). Todas as LTNs cartulares existentes hoje no mercado são falsas, vez que o seu vencimento dava-se no prazo máximo de 365 dias (emitidas na década de 1970) e não houve qualquer repactuação. Outrossim, até a segunda metade do século XX, o Governo Brasileiro, em diversas ocasiões, emitiu títulos com a finalidade de captar recursos para financiamento de ações necessárias ao desenvolvimento do país, tais como as Apólices da Dívida Pública, as Obrigações de Guerra, as Obrigações do Reparcelamento Econômico, os Títulos de Recuperação Financeira e os Títulos da Dívida Interna Fundada Federal de 1956. Porém, em 1957, o Governo, no interesse de padronizar sua dívida, promoveu a troca de todos os seus títulos emitidos entre 1902 e 1955 por novos.

Assim, a partir de 1957, aquelas apólices tornaram-se exigíveis, tendo como consequência o início do prazo prescricional de cinco anos. Portanto, em 1962, todas as apólices emitidas até 1955 e não trocadas pelos novos títulos deixaram de ter valor. Assim, todos esses títulos públicos federais, bem como quaisquer outros em forma de papel que não sejam Títulos da Dívida Agrária, encontram-se prescritos, conforme Parecer nº 859 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), publicado no Diário Oficial da União, de 06 de julho de 1998, Seção 1, páginas 13 a 17, por força da Lei nº 4.069/1962 e dos seguintes diplomas legais: 1) Decreto-Lei nº 263, de 28 de fevereiro de 1967, que autorizou o Poder Executivo a resgatar Títulos da Dívida Pública Interna Federal, sem cláusula de correção monetária, emitidos anteriormente àquela data. Este Decreto-lei estabeleceu um prazo de seis meses a contar do início da execução efetiva dos respectivos serviços, divulgado em edital publicado pelo Banco Central do Brasil, o que ocorreu em 05/07/1968. O referido Edital estabeleceu, para os títulos que mencionava, prazos de apresentação, respectivamente, de 01/07/1968 a 01/01/1969 e de 02/09/1968 a 02/03/1969. Vencidos os prazos citados, os títulos, inclusive juros, seriam considerados prescritos nos termos do art. 3º do Decreto-lei em questão; 2) Decreto-Lei nº 396, de 30 de dezembro de 1968, que prorrogou por mais seis meses o prazo mencionado no Decreto-Lei nº 263/1967. Consequentemente, os prazos finais para a apresentação dos títulos passaram a ser, respectivamente, 01/07/1969 e 02/09/1969. Após essas datas, a dívida prescreveu, inclusive os juros devidos.

6.9. DÍVIDA PÚBLICA

A **dívida pública** propriamente dita representa o somatório das obrigações do Estado perante todos os seus credores referentes aos empréstimos públicos contraídos no mercado interno ou externo, seja através dos contratos diretos com instituições financeiras ou demais credores, seja pela emissão de títulos, para financiar as despesas públicas não cobertas pelas receitas públicas ordinárias, especialmente as tributárias. Há quem inclua, também, no conceito de dívida pública as garantias prestadas pelo Estado, uma vez que estas podem se converter em obrigação. Mas sob a ótica de um conceito mais amplo, é comum a referência à **dívida pública consolidada**, que engloba as obrigações relativas aos empréstimos de longo prazo, juntamente com todas as demais obrigações estatais, tais como as obrigações previdenciárias, com o pagamento

de salários, aquisição de móveis ou imóveis, pagamento de fornecedores e prestadores de serviços, precatórios etc. Todavia, como estamos analisando neste capítulo apenas as operações referentes ao crédito público, o primeiro conceito é o que nos interessa.

O art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) adota as seguintes definições sobre a matéria: I – **dívida pública consolidada ou fundada** é o 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** é a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; III – **operação de crédito** é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; IV – **concessão de garantia** é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada; V – **refinanciamento da dívida mobiliária** é a emissão de títulos para pagamento do principal, acrescido da atualização monetária.

Temos, também, a **dívida pública flutuante**, que é aquela contraída a curto prazo, para atender às momentâneas necessidades de caixa, surgindo no momento em que as receitas referentes à respectiva despesa ainda não tenham sido percebidas. Esta dívida caracteriza-se por não depender de autorização legislativa, somente podendo ser contraída internamente e por curto prazo, compreendendo, segundo o art. 92 da Lei nº 4.320/1964: I – os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; II – os serviços da dívida a pagar; III – os depósitos; IV – os débitos de tesouraria.

Em eventual **inadimplência da dívida pública** interna, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 34, inciso V, e no art. 35, inciso I, que, respectivamente, a União intervirá nos Estados e no Distrito Federal, para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior. No mesmo sentido, estabelece que os Estados poderão intervir em seus Municípios, quando deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada.

Denomina-se **moratória** o instituto segundo o qual o Estado deixa voluntariamente de pagar o débito, e **bancarrotas** quando a inadimplência não é voluntária, motivada pela insuficiência de recursos financeiros. Em qualquer caso, costuma-se, em âmbito internacional, realizar a arbitragem para solucionar o conflito de interesses entre credor e devedor. Internamente, poderá o credor executar a obrigação vencida perante os tribunais, tramitando pela forma ordinária e, condenado o Estado, expedindo-se o respectivo Ofício Requisitório para pagamento através de Precatório.

Para evitar tanto a intervenção estatal como a ocorrência de moratórias, bancarrotas ou a execução judicial dos valores, a legislação estabelece mecanismos de fiscalização para a autorização da contratação de créditos públicos. Assim, é prevista a fiscalização dos contratos realizados pela Administração Pública a cargo dos Tribunais de Contas e pelos órgãos internos dos respectivos Poderes (art. 70, CF/1988).

Tratando-se de Crédito e de Dívida Pública Interna, o **Banco Central do Brasil** tem funções relevantes, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (art. 164, CF). Atua como um órgão estatal controlador e disciplinador do mercado financeiro brasileiro. Possui diversas atribuições, dentre as quais destacam-se o exercício exclusivo da competência para emitir moeda, para comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, para regular a oferta de moeda ou taxa de juros, e para depositar as disponibilidades de caixa da União. Assim, por exemplo, quando houver excesso de dinheiro em circulação que possa gerar inflação, o Banco Central poderá vender títulos públicos e enxugar a oferta de capitais ou, ao contrário, comprar os títulos e recolocar o dinheiro disponível no mercado. Além destas atribuições previstas na Constituição Federal, identificamos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 4.595/1964 as seguintes atribuições do Banco Central: a) realizar operações de redesconto e empréstimo a instituições financeiras bancárias; b) efetuar o controle dos capitais estrangeiros; c) exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; d) conceder autorizações às instituições financeiras; e) exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais.

O Banco Central do Brasil, autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional, foi criado em 31/12/1964, com a promulgação da Lei nº 4.595. Antes da criação do Banco Central, o papel de autoridade monetária era desempenhado pela Superintendência da Moeda e do Crédito – Sumoc, pelo Banco do Brasil – BB e pelo Tesouro Nacional. A Sumoc, criada em 1945 com a finalidade de exercer o controle monetário e preparar a organização de um banco central, tinha a responsabilidade de fixar os percentuais de reservas obrigatórias dos bancos comerciais, as taxas do redesconto e da assistência financeira de liquidez, bem como os juros sobre depósitos bancários. Além disso, supervisionava a atuação dos bancos comerciais, orientava a política cambial e representava o país junto a organismos internacionais. O Banco do Brasil desempenhava as funções de banco do governo, incumbindo-lhe o controle das operações de comércio exterior, o recebimento dos depósitos compulsórios e voluntários dos bancos comerciais e a execução de operações de câmbio em nome de empresas públicas e do Tesouro Nacional, de acordo com as normas estabelecidas pela Sumoc e pelo Banco de Crédito Agrícola, Comercial e Industrial. O Tesouro Nacional era o órgão emissor de papel-moeda. Importante ressaltar que a Constituição de 1988 prevê ainda, em seu art. 192, a elaboração de Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional, que deverá substituir a Lei nº 4.595/1964 e redefinir as atribuições e a estrutura do Banco Central do Brasil.

Ao falar da **dívida pública externa** brasileira, não podemos deixar de destacar o papel do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial, organismos financeiros internacionais, ambos criados em 1944 na Conferência de Bretton Woods, com o propósito de facilitar a estabilidade financeira mundial no pós-guerra e fornecer recursos para investimentos. Ao BIRD caberia o financiamento da reconstrução dos países destruídos pela guerra e, posteriormente, o financiamento de projetos de desenvolvimento. O FMI, por sua vez, zelaria pela estabilidade financeira mundial, garantindo empréstimos aos países com dificuldades para fechar seus balanços de pagamento.

Os instrumentos mais comuns de ajuda financeira realizados nas últimas décadas por essas instituições internacionais são os seguintes: a) **SBA** – Acordo Stand-by (*Stand-by agreement*), política mais comum de empréstimos do FMI, utilizada desde 1952 para os países com problemas na balança de pagamentos de curto prazo, envolvendo apenas o financiamento direto de 12 a 18 meses, com prazo de pagamento de três a cinco anos e cobrança de juros fixos; b) **ESF** – Programa de Contenção de Choques Externos (*Exogenous Shocks Facility*), para atender a situações de crises ou de conflitos temporários que influem no comércio, flutuações no preço de *commodities*, desastres naturais; c) **EFF** – Programa de Financiamento Ampliado (*Extended Fund Facility*), para oferecer recursos àqueles países que possuem problemas estruturais no balanço de pagamentos, com a imposição da solução dos problemas através de reformas e privatizações; d) **SRF** – Programa de Financiamento de Reserva Suplementar (*Supplemental Reserve Facility*), direcionado a resolver os problemas financeiros de curto prazo que envolvam a perda de confiança no mercado ou ataques especulativos; e) **PRGF** – Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Desenvolvimento (*Poverty Reduction and Growth Facility*), destinado a colaborar com os países mais pobres, com estratégias de combate à pobreza e retomada do crescimento; f) **EA** – Assistência Emergencial (*Emergency Assistance*), para auxiliar os países que sofreram catástrofes naturais ou foram palco de conflitos militares e ficaram economicamente desestabilizados.

O primeiro empréstimo realizado pelo Brasil com o Banco Mundial foi para um projeto de energia elétrica à base térmica, em 1949, por um montante de 75 milhões de dólares. Com o FMI, as operações se iniciaram em 1954, numa primeira experiência através de um aval dado a empréstimo do Eximbank, o banco garantidor de financiamentos às exportações do governo americano. A partir daí, o Brasil se torna devedor de ambas as instituições, através de sucessivos acordos para financiar obras de infraestrutura, solucionar problemas cambiais, superar crises financeiras internas e internacionais e *déficits* na balança de pagamentos. Entretanto, a situação creditícia do Brasil muda ao longo da primeira década do século XXI, uma vez que, ao acumular reservas internacionais suficientes para cobrir suas dívidas, o país passa a integrar o rol de credores do FMI.

A **Dívida Pública Federal** refere-se a todas as dívidas contraídas pelo Governo Federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei. O objetivo da administração da Dívida Pública Federal é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do Governo Federal, ao menor custo de financiamento no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco. Atualmente, toda a Dívida Pública Federal em circulação no mercado nacional é paga em reais e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Já a Dívida Pública Federal existente no mercado internacional é paga em dólares norte-americanos e tem sido captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como Dívida Pública Federal externa (DPFe). O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, é o órgão responsável pela administração da Dívida Pública Federal.

A Securitização da dívida pública é o processo pelo qual um emissor cria um instrumento financeiro a partir de outros ativos, passando a comercializar aos investidores partes ou quotas desse novo instrumento. Esse processo pode englobar diversos tipos de ativos financeiros e promove liquidez no mercado. No âmbito do Tesouro Nacional, a securitização pode ser definida como a renegociação de dívidas, tendo como mecanismo subjacente a novação contratual. Para os credores, o processo apresenta, como principal vantagem, a recuperação da liquidez de seus ativos. Do ponto de vista do Governo, a securitização não apenas permite a adequação das exigibilidades financeiras do Tesouro Nacional à sua capacidade de pagamento, mas também contribui, de forma expressiva, para o resgate do crédito do setor público. Atualmente, a securitização de dívidas é concretizada por meio da emissão de apenas uma espécie de título público: a Nota do Tesouro Nacional – Série B – NTN-B.

Capítulo 7

DESPESA PÚBLICA

De nada adiantaria a preocupação com os instrumentos de obtenção de receitas públicas se não houvesse, na mesma esteira, normas regulando a aplicação desses recursos pelo Estado. Afinal, receitas e despesas integram o mesmo processo da atividade financeira estatal.

Apesar de a natureza da decisão sobre a aplicação dos gastos públicos ter, em regra, conteúdo político, existem limites, parâmetros e prioridades constitucionais e infraconstitucionais para a realização de todas as despesas públicas. Assim, encontraremos, tanto na Constituição Federal de 1988 como nas leis específicas do Direito Financeiro, critérios para a eleição da despesa pública, como também as regras que conduzem o procedimento para sua realização.

É inegável que a definição das políticas públicas e a escolha feita pelo Estado sobre o que fazer com os recursos financeiros arrecadados devem seguir sempre o interesse coletivo, pautar-se nas necessidades mais urgentes da sociedade e serem conduzidas a partir dos valores constitucionais voltados para a consecução e o atendimento dos direitos fundamentais e dos direitos sociais.

7.1. CONCEITO DE DESPESA PÚBLICA

Despesa pública é o conjunto de gastos realizados pelo Estado no seu funcionamento. Noutras palavras, é a aplicação de recursos financeiros em bens e serviços destinados a satisfazer as necessidades coletivas. A origem etimológica da palavra despesa vem do latim *dispendere*, que significa empregar e, portanto, nos indica sua função: utilizar os recursos estatais na execução da sua finalidade. Apesar de utilizarmos a palavra “gasto” como sinônimo de despesa, no direito financeiro não há uma conotação negativa como usualmente é empregada no dia a dia, no sentido de desperdício ou de esbanjamento. Muito pelo contrário, o gasto do dinheiro público deve ser sempre feito e considerado como um emprego da verba pública de maneira positiva, ou seja, um investimento na sociedade ou no patrimônio estatal, agregando-se valor através da despesa pública, em bens ou serviços de interesse da coletividade.

Como vivemos em um Estado de Direito, onde o administrador da coisa pública não está livre para empregá-la da maneira que melhor lhe convier, este encontrará os parâmetros para sua atuação na lei, razão pela qual as despesas públicas deverão estar previstas no orçamento.