



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIREITO

Graduação - Disciplina: Direito Financeiro DEF0215 (2023-1)

Docente: Professor Titular Heleno Taveira Torres

Aula 12: Crédito Público e Dívida pública (12 de junho de 2021)

Dívida Pública

- Relação entre receitas originárias, derivadas, emissão de moedas e dívida pública.
- A atividade financeira do Estado pode exigir mais recursos do que suas diversas fontes de receitas (tributárias, patrimoniais, industriais, de transferências etc). Em tal hipótese, o Estado poderá se valer de endividamento público para custear suas atividades recorrendo à **tomada de crédito** e à contração de **dívida pública**.
- O crédito público depende de **cálculo intergeracional**, como na “regra de ouro”, e, por isso, como os valores obtidos devem servir a gastos da presente geração, mas pagos pelas gerações futuras, estas devem ter o direito de usufruir dos benefícios.
- Estado torna-se devedor, contraindo um débito público, ou seja, uma despesa pública creditícia. Contudo, poderá figurar sempre na posição de “credor” das dívidas de outros entes federativos.
- Competência da **União** para legislar sobre “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores” (art. 22, VIII).



Conceito de Dívida Pública

Os valores decorrentes do **empréstimo público** são representados por entrada de caixa, com correspondência no passivo, quanto ao dever de restituição dentro de certo prazo.

Eles não geram receitas públicas na forma de aumento patrimonial do estado, pois ao crédito corresponderá um débito em contrapartida.

O empréstimo público deve ser compreendido como **contrato público**, superada a teoria que o concebia como um ato soberano do Estado.

A relação contratual entre Estado e o credor é assentada pela livre manifestação de vontade do particular e distingue a dívida pública de outras formas de obtenção de receitas, como os **empréstimos compulsórios**, de natureza tributária.



Definições na LRF

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

I.- **dívida pública consolidada ou fundada**: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para **amortização em prazo superior a doze meses**;

II.- **dívida pública mobiliária**: dívida pública representada por **títulos emitidos** pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III.- **operação de crédito**: 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**: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V.- **refinanciamento da dívida mobiliária**: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.



Conceito de Dívida Pública

De acordo com Régis Fernandes, a dívida pública é a decorrente apenas de assunções de obrigações financeiras por parte do Estado. Ela não alcança as demais obrigações decorrentes da Constituição, do Estado, e as provenientes de contratos para o desenvolvimento normal das obrigações do Estado, como fornecedores, por exemplo. **Dívida pública, assim, não se confunde com despesa pública.**

Geraldo Ataliba: “conceituamos o **empréstimo público** – gerador do débito público – como **contrato pelo qual alguém transfere a uma pessoa pública – seja ela política ou meramente administrativa – certa quantia de dinheiro, com a obrigação desta de entregar igual quantia, com ou sem vantagens pecuniárias, no prazo convencionado (...)** não se compreendem outras relações jurídicas em que o Estado seja devedor, como é o caso dos pagamentos que deve a seus servidores, fornecedores etc.”

João Catarino: “designa-se habitualmente por **constituição creditícia** o conjunto de normas fundamentais que estabelecem os princípios basilares a que deve obedecer a decisão bem como o processo de autorização no recurso ao crédito público, interno e externo”. “O Crédito Público é o **conjunto de operações levadas a efeito pelo Estado tendo em vista a obtenção de meios de liquidez (empréstimo público) para a satisfação de responsabilidades financeiras.**” (CATARINO, João Ricardo. Finanças públicas e direito financeiro. Coimbra: Almedina, 2012. p. 140).



Fontes jurídicas da dívida pública

A dívida pública é matéria de alta relevância para a atividade financeira do Estado, sendo ela objeto de regulação em diversos níveis legislativos:

i) A **Constituição Federal** contem diversos dispositivos sobre a matéria, tanto para outorgar competência ao Senado Federal (art. 52) para estabelecer limites e controles ao endividamento das pessoas políticas, como também prevendo a edição de normas gerais através de lei complementar (art. 163, II a IV), além estabelecer vedações e garantias ao seu pagamento (art. 167, III, IV, e §4º), bem como a intervenção em entes federados inadimplentes (art. 34, V e art. 35, I);

ii) A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (LRF – LC 101/2000) estabelece normas gerais sobre a dívida e endividamento da União, Estados, Municípios e Distrito Federal;

Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021 - Da Promoção da Transparência e do Equilíbrio Fiscal

Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 - Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus

Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 - Regime de Recuperação Fiscal dos Estados

Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016 - Plano de Auxílio aos Estados e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal

Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014 - normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios

iii) As **Resoluções** do Senado Federal (40/01, 43/01), editadas com fundamento no art. 52 da CF, estabelecem limites e condições para a dívida dos entes federados, além de aprovar operações de crédito em operações externas.



Princípios do Direito do Crédito Público

- 1) Legalidade
- 2) Proteção das gerações futuras (“regra de ouro”)
- 3) Sustentabilidade
- 4) Transparência
- 5) Gestão eficiente
- 6) Distribuição equilibrada dos custos e controle do excesso por limites prudenciais

A **autonomia financeira** dos entes federados, **União, Estados, Municípios** e o **Distrito Federal**, para realizar operações de crédito ou de endividamento.



Dívida Pública na EC 109/2021

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

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade **dos indicadores fiscais** com a **sustentabilidade da dívida**.

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

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, **em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



EC 109/2021

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...)

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

a) indicadores de sua apuração;

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a **trajetória da dívida**;

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;

e) planejamento de **alienação de ativos** com vistas à **redução do montante da dívida**.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição;



Regra de ouro

A Regra de Ouro **impede o endividamento público para o pagamento de despesas correntes, como pessoal, juros da dívida, custeio da máquina etc.**

Art. 167. São vedados: (...)

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

§ 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as **receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal** somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Min. Roberto Barroso, na medida cautelar ADI 5683/RJ: “(...) é importante salientar que **essa regra não veda a utilização de receitas oriundas de operações de crédito para a realização de despesas correntes**, mas determina que **o montante das operações de crédito não pode exceder o montante das despesas de capital**. Ou seja: o montante das despesas de capital deve ser maior ou igual às receitas de operações de crédito”.



Regra de ouro

LRF

Art. 32. O Ministério da Fazenda **verificará o cumprimento dos limites e condições** relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, **em cada exercício financeiro**, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - **não serão computadas nas despesas de capital** as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

I - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

Resolução nº 48/2007

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Emenda Constitucional nº 106/2020: dispensa o cumprimento do art. 167, III, da CF, “durante a integralidade do exercício financeiro em que vigora a calamidade pública nacional” da COVID 19. O denominado “Orçamento de Guerra”, que não observou o requisito constitucional, vigorou no ano de 2020.



Classificações das operações

- 1) Em relação ao **prazo** de sua amortização, a dívida poderá ser **consolidada** ou **fundada**; ou **flutuante**;
- 2) Em relação à **origem**, a dívida pode ser **interna** ou **externa**;
- 3) Em relação à **natureza**, a dívida pode ser **contratual** ou **mobiliária**.



Dívida Interna e Externa

A **dívida interna** é emitida e resgatada dentro do mercado de um país independentemente de serem os mutuários nacionais ou estrangeiros.

A **dívida externa** não é caracterizada pela moeda eleita para pagamento, mas pela transferência de dinheiro a local de pagamento situado no exterior, ainda que convencionalmente ela se dê em moedas estrangeiras.

No crédito externo, a contratação depende de autorização específica do Senado Federal (art. 52, inciso V, da CF/88 e art. 28 da Resolução do Senado nº 43/2001).

O credor, ao exigir garantia, esta será conferida pela União, o que impõe o procedimento de análise específica, nos termos da Resolução nº 48/2007.



Dívida Consolidada

A dívida **consolidada ou fundada** é definida pelo art. 29 da LRF nos seguintes termos:

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

I - dívida pública **consolidada ou fundada**: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, **para amortização em prazo superior a doze meses**;

A dívida consolidada ou fundada é de **longo prazo**, considerando-se que sua amortização ocorre em prazo superior a doze meses.



Dívida Consolidada

União Todos Estados AC AL AM AP BA CE DF ES GO MA MG MS MT PA PB PE PI PR RJ RN RO RR RS

SC

SE

SP

TO

Estados + Municípios

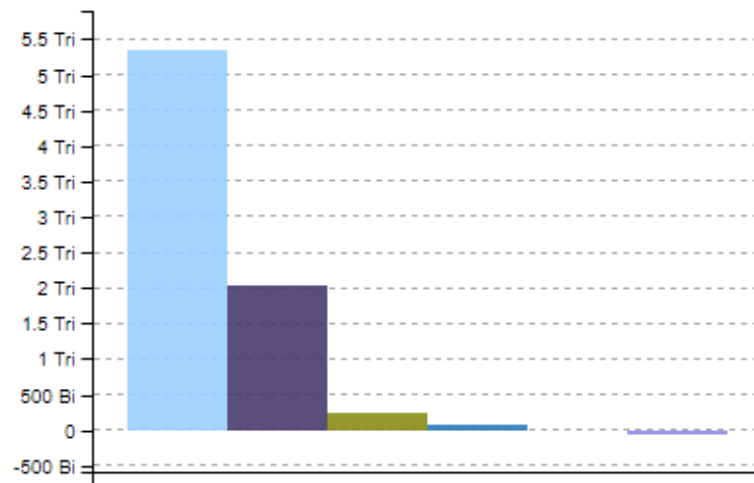
Exercício

Escolha um Município ou em branco pa...



2021

Dívida Consolidada



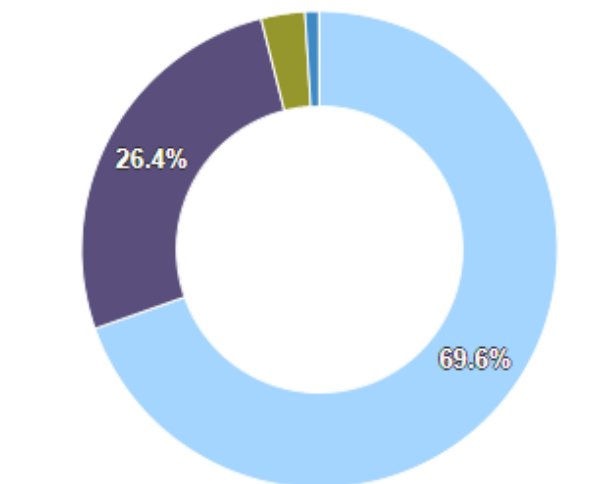
■ Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)
■ Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira BCB)
■ Dívida Mobiliária Externa ■ Dívida Contratual
■ Precatórios posteriores a 05/05/2000 ■ Demais Dívidas

Valor (União)

R\$

7.613.351.186.346,16

% Dívida Consolidada



■ Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)
■ Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira BCB)
■ Dívida Mobiliária Externa ■ Dívida Contratual
■ Precatórios posteriores a 05/05/2000 ■ Demais Dívidas

Fonte: Dados referentes ao último quadrimestre dos exercícios. Extraídos do SICONFI em 28/03/2022.

Suficiência da Regra de Ouro

Representação da base móvel para o cumprimento da Regra de Ouro nos últimos 12 meses em relação ao mês de referência



Dívida Flutuante

A dívida flutuante é aquela com prazo inferior a doze meses e se destina **atender necessidades transitórias** do ente federado.

A operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, como previsto pelo art. 165 da CF e pelo art. 38 da LRF.

CF – Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

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



Dívida Flutuante - LRF

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 38. A operação de crédito por **antecipação de receita** destina-se a **atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro** e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I.- realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II.- deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III.- não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV.- **estará proibida:**

a) enquanto **existir operação anterior** da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) **no último ano de mandato** do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.



Dívidas contratuais e mobiliárias

A dívida **contratual** - por meio de **contratos** firmados pela pessoa política, seja com credores nacionais ou internacionais, do qual decorrem as obrigações assumidas.

A dívida **mobiliária** - emissão de **títulos**, que pode ocorrer por oferta pública, mediante leilão, ou direta, em atendimento a determinação legal.

“Art. 29. (...) II - **dívida pública mobiliária**: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;”

Títulos públicos são títulos documentais emitidos pelo Estado, sob base legal que discrimina o objeto, as condições, modos e limites da sua circulação e resgate.

Nos termos do art. 29, III, da LRF, eles dependem de emissão e aceite pelo devedor.

A emissão decorre de ato unilateral de subscrição pelo devedor a partir de quando o título pode ser transmitido por distintos atos bilaterais através da negociação entre credores distintos.

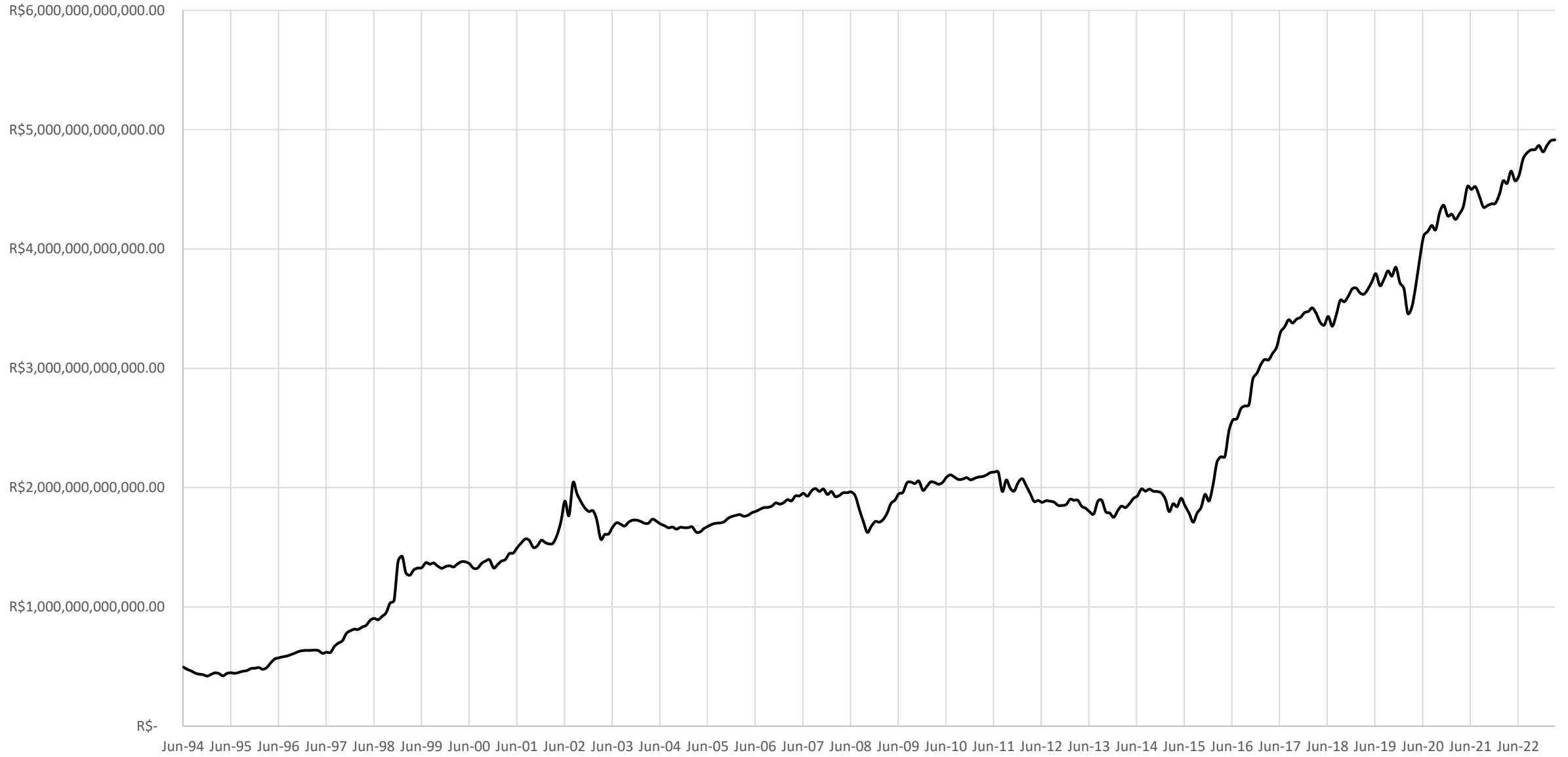
Ao contrário dos títulos de crédito privados, os títulos públicos **são dependentes da relação jurídica original**, ou seja, a emissão pelo Estado, não lhes sendo aplicáveis as características da independência e abstração. Eles permanecem vinculados à causa de sua instituição independentemente de sua negociação entre credores diversos (circulação).



Títulos atualmente disponíveis para compra no Tesouro

| | | | | | | |
|---|---|-----------------|------------|---------------|------------|--------|
| TESOURO PREFIXADO 2025 | ? | 12,42% | R\$ 36,93 | R\$ 738,67 | 01/01/2025 | Simule |
| TESOURO PREFIXADO 2029 | ? | 12,41% | R\$ 32,46 | R\$ 463,81 | 01/01/2029 | Simule |
| TESOURO PREFIXADO com juros semestrais 2033 | ? | 12,64% | R\$ 35,81 | R\$ 895,43 | 01/01/2033 | Simule |
| TESOURO SELIC 2025 | ? | SELIC + 0,1192% | R\$ 116,82 | R\$ 11.682,38 | 01/03/2025 | Simule |
| TESOURO SELIC 2027 | ? | SELIC + 0,1740% | R\$ 116,24 | R\$ 11.624,70 | 01/03/2027 | Simule |
| TESOURO IPCA ⁺ 2026 | ? | IPCA + 5,57% | R\$ 31,56 | R\$ 3.156,78 | 15/08/2026 | Simule |
| TESOURO IPCA ⁺ 2035 | ? | IPCA + 5,70% | R\$ 38,76 | R\$ 1.938,16 | 15/05/2035 | Simule |
| TESOURO IPCA ⁺ 2045 | ? | IPCA + 5,70% | R\$ 33,45 | R\$ 1.115,08 | 15/05/2045 | Simule |
| TESOURO IPCA ⁺ com juros semestrais 2032 | ? | IPCA + 5,69% | R\$ 41,28 | R\$ 4.128,79 | 15/08/2032 | Simule |
| TESOURO IPCA ⁺ com juros semestrais 2040 | ? | IPCA + 5,72% | R\$ 41,61 | R\$ 4.161,75 | 15/08/2040 | Simule |
| TESOURO IPCA ⁺ com juros semestrais 2055 | ? | IPCA + 5,82% | R\$ 40,87 | R\$ 4.087,58 | 15/05/2055 | Simule |

Endividamento Líquido da União Deflacionada (R\$ abr/2023)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente

Dívidas Contratuais: Operações de crédito

A dívida pública abrange as operações com contratação de crédito para o Estado.

A LRF assim define as operações de crédito:

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

III - **operação de crédito**: *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;*

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.



Operações de crédito: Vedações

Art. 34. O **Banco Central do Brasil** não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É **vedada a realização de operação de crédito** entre um **ente da Federação**, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e **outro**, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput as operações entre **instituição financeira estatal e outro ente da Federação**, inclusive suas entidades da administração indireta, **que não se destinem a:**

- I.- financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;
- II.- refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de **comprar títulos da dívida da União** como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É **proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle**, na qualidade de beneficiário do empréstimo.



Operações de crédito: Vedações

Art. 33. A **instituição financeira que contratar operação de crédito** com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, *deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.*

§ 1º A **operação realizada com infração** do disposto nesta Lei Complementar **será considerada nula**, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. (...)

Art. 37. **Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:**

I.- **captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo** ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II.- **recebimento antecipado de valores de empresa** em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III.- **assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada**, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV.- **assunção de obrigação, sem autorização orçamentária**, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.



Limitações Constitucionais à Dívida Pública e federalismo

Vinculação de receitas tributárias tanto para i) **garantir a operação de crédito por antecipação de receitas**; ii) como, em relação aos Estados, Municípios e DF, para **pagar ou prestar garantia ou contragarantia à União**:

Art. 167. São vedados: (...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e **a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita**, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe **garantia ou contragarantia.**" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

LC 148/2014 - Art. 11. É vedada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública mobiliária.



Vinculação da transferência de receita para pagamento ou garantia de dívida

CF Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

§ 1º A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I.- ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II.- ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. § 2º Os contratos, os acordos, os ajustes, os convênios, os parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais.



Vinculação da transferência de receita para pagamento ou garantia de dívida

A possibilidade de vinculação de receitas **para pagamento, garantia ou contragarantia de dívidas** contraídas perante a União abrange tanto **as decorrentes dos impostos estaduais, municipais e do DF**, como aquelas oriundas da repartição das receitas tributárias com Estados e o DF (art. 157 e art. 159, II) e com os Município (art. 158), inclusive a receitas repartidas através do **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios** (art. 159, I “a”, “b”, “d” e “e”).

A vinculação de receitas municipais para pagamento ou prestação de garantias e contragarantias **é uma obrigação livremente pactuada** entre os entes federados e a União, como decidido pelo STF:

“Pleito de declaração de nulidade de cláusulas contratuais. ‘Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas.’ **Constitucionalidade do direito de retenção e de compensação da União para garantia de créditos devidos pelos Estados.** Inexistência de vícios do negócio jurídico. (...) **Contratos pactuados livremente entre agentes políticos no gozo da autonomia de suas vontades, legitimados pelo povo para o exercício de suas altas funções,** e ainda chancelados pelo Senado da República e pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (...) A vinculação de receitas para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta é procedimento que encontra amparo constitucional (art. 167, § 4º, da Constituição). [ACO 664 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-9-2017, P. DJE de 18-9-2017.]



Controles e limites da dívida pública

A CF estabelece um rígido controle para o endividamento público

- Competência do Senado Federal no art. 52 por meio da edição de **resoluções**, **para fixar limites globais** para as dívidas contraídas pelos entes federados e **condições** para a realização de operações ou **oferecimento de garantias**.
- Exigência de lei complementar do art. 163 (normas gerais de direito financeiro)



Controles e limites

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

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

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

VIII.- dispor sobre limites e condições para a concessão de **garantia** da União em operações de crédito externo e interno;

IX.- estabelecer limites globais e condições para o montante da **dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**;

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

II.- dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III.- concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V.- fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI.- operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (...)

Controles e limites

1) Limites globais e condições para operações internas e externas:

Nos termos do art. 52, VII, da CF cabe ao Senado 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.”

A matéria é tratada pelas **Resoluções nº 43/2001 (Estados, Municípios e DF)** e **nº 48/2007 (União Federal)**, aplicadas em conjunto com dispositivos constitucionais e disposições da LRF.



Controles e limites

1) Operações externas: De acordo com o art. 52, V, da CF, cabe ao Senado **autorizar** de operações de crédito externas de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Trata-se de **ato concreto** em que o Senado autoriza o ente federado a realizar uma determinada operação perante o mercado exterior.

A Resolução nº 43/2001 estabelece, em seu art. 7º, que as operações de crédito interno e externo dos Estados, Municípios e DF estão sujeitas aos seguintes limites:

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

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

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



Controles e limites

RESOLUÇÃO Nº 18, DE 2021

Art. 1º **É o Estado da Paraíba autorizado** a contratar operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 38.412.000,00 (trinta e oito milhões, quatrocentos e doze mil dólares dos Estados Unidos da América).

Art. 2º A operação de crédito referida no art. 1º deverá ser realizada nas seguintes condições:

I – devedor: Estado da Paraíba;

II.– credor: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

III.– garantidor: República Federativa do Brasil;

IV.– valor: US\$ 38.412.000,00 (trinta e oito milhões, quatrocentos e doze mil dólares dos Estados Unidos da América);

Art. 3º É a União autorizada a conceder garantia ao Estado da Paraíba na contratação da operação de crédito externo referida nesta Resolução.



Dívida pública e federalismo

A depender do **ente federado** e da **classificação da operação de crédito**, são aplicáveis distintas formas de controle e de limites estabelecidos. O caso das garantias.

A CF autoriza **intervenção** em Estados e Municípios em razão de inadimplência de sua dívida fundada:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;



Controles e limites

Limites globais e condições para operações internas e externas: O controle dos limites e condições das operações de crédito de cada ente da Federação cabe ao **Ministério da Fazenda**, como disposto pelo art. 32 LRF.

Sendo **interna**, a operação não necessita de autorização do Senado Federal, mas deve obedecer às condições exigíveis.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

- I.- existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- II.- inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- III.- observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- IV.- autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
- V.- atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;
- VI.- observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.



Controles e limites

Limites globais e condições para operações internas e externas:

A **Resolução nº 48/2007** estabelece os seguintes limites para a operação de créditos internos e externos da **União**:

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

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

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

Observe-se que não se confunde **o limite estabelecido para a realização de operações** em um determinado exercício (inc. I), **com limite global para dívida consolidada da União** (inc. II), o qual, a despeito de previsto pelo art. 52, VI, depende de proposta do Presidente da República.



Controles e limites

Limites globais para o montante da dívida consolidada:

Cabe ao Senado, pelo art. 52, VI, CF, “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”.

O Senado (Resolução nº 40/2001) estabeleceu **limites** apenas para a dívida consolidada dos **Estados, Municípios e Distrito Federal, mas não para a União**:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

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

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

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



Controles e limites

2) Limites globais para o montante da dívida consolidada: A Resolução nº 40/2001 e a aplicação do art. 31 da LRF tratam da dívida consolidada fora dos limites estabelecidos:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1o Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I.- estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II.- estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;

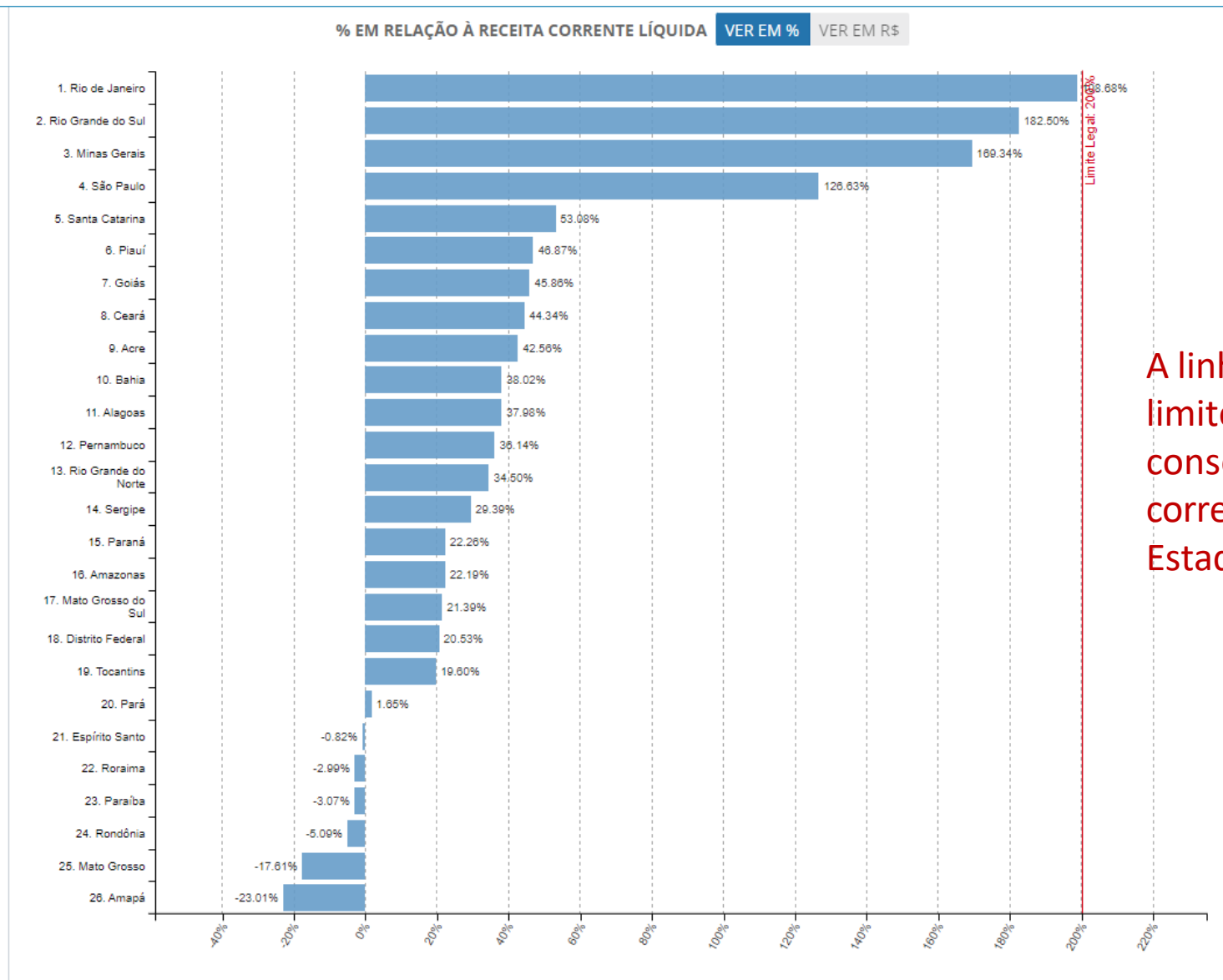
III.- obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9o.

§ 2o Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3o As restrições do § 1o aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.



Estados e DF: Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida



A linha vermelha indica o limite de 2x da dívida consolidada sobre a receita corrente líquida aplicável aos Estados e DF

Fonte: Dados referentes ao último quadrimestre dos exercícios. Extraídos do SICONFI em 28/03/2022.

Controles e limites

4) Concessão de garantias pela União:

Segundo o art. 52, VIII, cabe ao Senado dispor sobre **limites e condições para a concessão de garantia da União** em operações de **crédito externo e interno**. A LRF (art. 29, IV) define garantia como “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.”

A garantia pode ser prestada em operações realizadas pelo próprio ente, como também em favor de outra pessoa política, como costumeiramente ocorre com a União em operações externas realizadas pelos Estados, Municípios e DF.

A Resolução nº 48/2007 traz os seguintes limites para as garantias concedidas pela União:

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

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

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

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

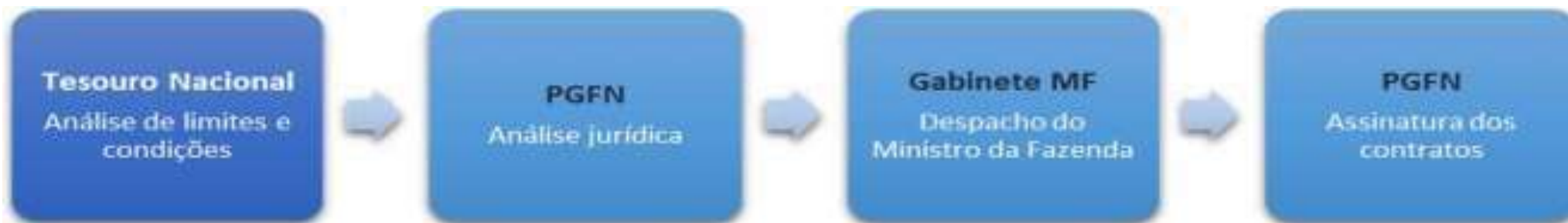


Ordem das operações de garantias

Operação de Crédito Externo



Operação de Crédito Interno



Fonte e elaboração: Tesouro Nacional.



Controles da dívida pública

I.– **Interno**

Administração Pública

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: III - *exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias*, bem como dos direitos e haveres da União;

II.– **Externo**

1. Senado

2. Tribunal de Contas

III.– **Controle de constitucionalidade - STF**

IV.– **Controle social** – transparência para credores e investidores nacionais e estrangeiros



Controles do TCU - GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL. TC-028.192/2014-1 (2015)

Dentre outros aspectos, foram apontados:

- “c) risco de liquidez em decorrência do curto prazo médio de maturação da dívida;
- d) risco de sustentabilidade provocado pelo alto custo do serviço da dívida;
- e) risco de liquidez causado pela grande concentração de títulos com vencimento em “cabeça” de trimestre (janeiro, abril, julho, outubro);
- f) risco de impacto financeiro relevante causado por falhas na apropriação e na gestão de passivos contingentes;
- g) risco de transparência devido à falta de consolidação e quitação da dívida de órgãos públicos, gerando uma série de “esqueletos” da dívida que, se somados, podem impactar a dívida total; e
- h) risco de sustentabilidade e de crédito pela falta de superávit primário suficiente para diminuir a proporção dívida bruta/PIB.”



Controles do TCU - GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL. TC 020.148/2020-8 (2.6.2021)

“(…) 19. Essa situação gerou, na maioria dos casos, uma extrapolação dos limites máximos de indicadores de risco previstos no Plano Anual de Financiamento de 2020. Por exemplo: 19.1. o limite máximo de estoque da DPF previsto era de R\$ 4,9 trilhões, no entanto, ao final do ano, alcançou R\$ 5,01 trilhões; 19.2. a razão dívida/PIB piorou de 57,4% para 67,3%; e 19.3. o resultado primário previsto no PAF para estabilizar a relação dívida/PIB deveria ser positivo em R\$ 337,9 bilhões, enquanto o ocorrido foi negativo em R\$ 745,3 bilhões, como já dito.

20. Por outro lado, alguns indicadores de risco permaneceram dentro dos limites previstos, não obstante a gravidade da crise. O prazo médio da DPF embora tenha diminuído para 3,6 anos ficou dentro do limite mínimo de 3,8 previsto, e o percentual de títulos vincendos em 12 meses atingiu 27,6% quando o limite máximo era de 28%.

21. Em relação à utilidade do endividamento (aplicação dos recursos), o relatório de fiscalização informou que R\$ 1,4 trilhão das despesas públicas corresponderam ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, e que R\$ 622,5 bilhões a despesas não-financeiras, tais como: benefícios previdenciários, auxílios emergenciais, auxílios financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios no combate à Covid-19, precatórios e aposentadorias e pensões civis da União. (…)

23. Em relação à Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), o relatório apontou que ela cresceu 15% em 2020 – maior crescimento real em dez anos, elevando-se também consideravelmente a relação DBGG/ PIB, de 74,26% para 88,83%.

24. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) também sofreu expansão, chegando a R\$ 4,7 trilhões, o equivalente a cerca de 63% do PIB em 2020. 25. Vale destacar que, dentre os quarenta países de mercado emergente listados no Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional, o Brasil é o que possui uma das relações mais elevadas DBGG/PIB em 2020, ficando atrás apenas de Angola, Argentina, Líbano, Sri Lanka e Venezuela, segundo o relatório de abril de 2021. (…)

27. De qualquer forma, os dados colhidos neste Relatório de Acompanhamento demonstram que a pandemia impactou de forma bastante negativa as contas públicas no Brasil, fazendo extrapolar os limites máximos da maioria dos indicadores de risco previstos no Plano Anual de Financiamento, o que requer do Poder Público bastante atenção e, sobretudo, ação para os exercícios vindouros.

28. Mais do que nunca, é preciso realizar as reformas estruturantes, gerar receitas e diminuir despesas, a fim de que, para além de estabilizar a dívida, seja possível reduzi-la a patamares que possibilitem juros baixos e uma melhor percepção de risco pelos investidores.”

