



LINÉIA LOURENÇO SANTANA SAMPAIO

O CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO

**Brasília É DF
Agosto/2013**

LINÉIA LOURENÇO SANTANA SAMPAIO

O CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO

Monografia apresentada como requisito à obtenção de título de pós-graduação em Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília . EDB/IDP.

Brasília . DF
Agosto/2013

LINÉIA LOURENÇO SANTANA SAMPAIO

O CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO

Monografia apresentada como requisito à aprovação para obtenção de título de pós-graduação de Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília . EDB/IDP.

Aprovado pelo membro da banca examinadora em ____/____/____, com menção _____ (_____).

Banca Examinadora

Orientador
Escola de Direito de Brasília . EDB/IDP

Brasília . DF
Agosto/2013

Dedico esta monografia a Deus, que permitiu que todas as situações colaborassem para o meu aprendizado.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me dar sonhos e condições para realizá-los. Aos professores, pelo conhecimento repassado ao longo do curso, facilitando o crescimento e o aprendizado. À todos àqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o êxito de mais uma conquista. Assim, eterna gratidão.

inclinei o meu coração a guardar os teus estatutos, para sempre, até ao fim.+

Salmos 119:112.

RESUMO

Trata-se de trabalho monográfico no qual se desenvolve o tema "Contingenciamento de crédito ao setor público". As áreas de pesquisa foram Direito Administrativo, Constitucional e Econômico. Interessa a esse trabalho analisar o conjunto de normas brasileiras que cuidam do endividamento público e do contingenciamento de crédito ao setor público visando a identificar quais as melhorias a serem implementadas nas regras atuais a fim de garantir o desenvolvimento, principalmente, das empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes.

Palavras-chave: contingenciamento, crédito, empresa pública, sociedade de economia mista.

ABSTRACT

It's monographic work which develops the theme "The credit contingency to the public sector." The research areas were Administrative Law, Constitutional and Economic Law. Interest in this work to analyze the set of rules that noticed the Brazilian public debt and contingencies aiming to identify improvements to be implemented in the current rules to ensure the development, mainly, of public companies and joints capital company not dependents.

Keywords: contingency, credit, public company, joint capital company.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABTN	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART.	- Artigo
BACEN	- Banco Central do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADIP	- Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público
CF	- Constituição Federal
CMN	- Conselho Monetário Nacional
COSIF	- Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
IGP	- Índice Geral de Preços
LC	- Lei Complementar
LFT	- Letra Financeira do Tesouro
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MIP	- Manual de Instrução dos Pleitos
MF	- Ministério da Fazenda
PAF	- Programa de Ajuste Fiscal
PEF	- Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	- Produto Interno Bruto
PR	- Patrimônio de Referência
RSF	- Resolução do Senado Federal
SFN	- Sistema Financeiro Nacional
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO	15
1.1 BREVE HISTÓRICO E CONCEITO.....	15
1.1 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	17
2. APLICABILIDADE DAS REGRAS DE CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIOS, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES.....	21
2.1 LIMITAÇÕES APLICÁVEIS.....	22
2.2 CONDIÇÕES E VEDAÇÕES À CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO	27
2.3 EXCEÇÕES AO CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO	29
3. APLICABILIDADE DAS REGRAS DE CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NÃO DEPENDENTES	31
3.1 CONCEITO.....	32
3.2 CRÍTICAS AO MODELO VIGENTE	34
3.3 SUGESTÕES PARA O NOVO MODELO	35
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS.....	43

INTRODUÇÃO

Nos anos 90 deu-se início à grande reforma administrativa do Estado que até então se mostrava capaz de combater a corrupção e o nepotismo no Estado Liberal, por meio da administração pública burocrática, porém, este modelo de gestão não apresentava mais o mesmo desempenho na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente no oferecimento dos serviços sociais de educação e saúde.

A administração pública burocrática passou a ser ineficiente e, por conseqüência, incapaz de atender satisfatoriamente os clamores dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século XX, tornando imprescindível sua substituição por uma administração pública gerencial.¹

A busca pela administração pública gerencial fez com que o Estado que promovia diretamente o desenvolvimento econômico e social se transformasse em um Estado que apóia, financia e regula com a utilização de instrumentos como a terceirização e a criação da Administração indireta e descentralizada.²

Nessa fase de mudanças foi necessário também sanear as contas públicas, assim, o Estado deu início a um processo de reestruturação da dívida pública em que as dívidas assumidas e não pagas pelos estados e empresas estatais foram repactuadas e convertidas em títulos públicos em favor dos credores garantindo a adequação da dívida pública com a real capacidade de pagamento da Administração Federal.³

Diante dessa nova situação foi criado no Brasil o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) no qual uma de suas finalidades foi o contingenciamento de crédito ao setor público representado principalmente pela publicação da Lei Complementar 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Referida Lei

¹ PEREIRA. Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de Controle.** Caderno MARE da Reforma do Estado. Caderno 1. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 10 de JUN de 2012. p. 7.

² Ibid., p. 13.

³ PEDRAS. Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública brasileira: de 1964 até os dias atuais.** Parte 1, capítulo 2. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_2.pdf>. Acesso em: 10 de JUN de 2012.

Complementar (LC) define normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Após a edição da LRF outros diplomas legais foram publicados visando a normatizar de forma mais detalhada o contingenciamento de crédito ao setor público. Dentre estes diplomas, destacam-se:

- Resolução do Senado Federal (RSF) nº. 40/2001: dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal;
- Resolução do Senado Federal (RSF) nº. 43/2001: dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização;
- Resolução do Senado Federal (RSF) nº. 48/2007: dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; e
- Resolução do CMN nº 2.827/2001: Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público.

As regras contidas nesses diplomas disciplinam, em suma, a forma e o montante possível de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Resolução do CMN nº. 2.827/2001 cria dois limites a serem observados: o primeiro refere-se a um limite global de endividamento para o ente público e o segundo é destinado às Instituições Financeiras concessionárias de crédito que devem emprestar até o limite de 45% do seu Patrimônio de Referência.

A Administração direta, as autarquias, fundações e empresas estatais⁴ dependentes para contrair empréstimos e financiamentos submetem-se ao limite global de endividamento do setor público que é analisado caso a caso pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que, atualmente, só conseguem realizar operações de créditos em situações específicas nas quais o Governo Federal entende que seja necessário investir. A STN analisa ainda a capacidade de endividamento do Ente Público.

As empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes ou simplesmente, empresas estatais, não se submetem ao limite global de endividamento nos casos em que a operação de crédito é garantida formal e exclusivamente por duplicadas de venda mercantil ou de prestação de serviços, de emissão da própria beneficiária do crédito.⁵ Estas empresas possuem um pouco mais de liberdade para contrair empréstimos bancários e financiamentos para aplicarem em sua atividade, porém, ainda encontram grandes dificuldades.

Em suma, esse foi o modelo preconizado para controlar o endividamento público. Treze anos se passaram e alguns pontos merecem atenção, pois verifica-se a necessidade de se realizar ajustes ou até mesmo grandes reformas estruturais no curto prazo, sob pena de comprometer o desenvolvimento do setor público.

Há que ser considerado que o contingenciamento de crédito conquistou resultados significativos, como o controle mais efetivo do endividamento público, melhor gestão dos recursos disponíveis e recuperação da credibilidade do setor público enquanto credor.

Todavia, não houve apenas aspectos positivos. Com as limitações impostas pelo contingenciamento de crédito, as empresas estatais, tanto exploradoras de atividade econômica como prestadoras de serviço público, tiveram dificuldades em continuar investindo em infraestrutura e em melhorias dos serviços o que ocasionou retardo em setores importantes como saneamento básico, aeroportos e energia elétrica.

⁴ Para fins desse trabalho, o termo empresas estatais será utilizado para se referir a empresas públicas e sociedades de economia mista.

⁵ Res. CMN nº 2827/2001, art. 9º, § 1º, I, ~~art.~~

Há, portanto, duas realidades distintas que justificam a adoção de tratamentos diferenciados por parte do Estado: de um lado a Administração direta com suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; e de outro as empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes.

Assim, pretende-se tecer uma análise crítica acerca do instituto do contingenciamento de crédito ao setor público, não com o propósito de eliminá-lo - pois, como foi reconhecido, avanços foram conquistados com seu advento -, mas sim de adequá-lo à nova realidade vivida pelas empresas estatais sem, contudo, deixar de observar princípios básicos que regem a Administração Pública.

Espera-se com este estudo, ainda com idéias bastante embrionárias, analisar em que medida o contingenciamento de crédito ao setor público interfere no desenvolvimento, principalmente, das empresas estatais demonstrando que pequenas alterações nas regras direcionadas a essas empresas podem determinar o sucesso da atividade.

1. CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO

1.1 BREVE HISTÓRICO E CONCEITO

O crescente endividamento dos Entes Federados nos anos 90 despertou o Governo Federal para a necessidade de implementar medidas de controle do endividamento público. Como primeira medida foi publicada a Lei nº 8.388/91, alterada posteriormente pela Lei nº 8.727/93, que estabeleceu diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em continuidade às medidas de controle foi promulgada a Lei nº 9.496/97 que autorizou o Governo Federal a assumir e refinarciar dívidas dos Estados e do Distrito Federal, serviu de base para as assinaturas dos contratos de renegociação das dívidas e estabeleceu condições básicas para o Programa de Ajustamento Fiscal (PAF). Vinte e cinco Estados (incluindo o Distrito Federal) se beneficiaram com o refinanciamento de dívidas que totalizou R\$ 115,5 bilhões. A assunção de dívidas pela União ocorreu mediante a emissão de títulos públicos federais, normalmente Letras Financeiras do Tesouro - LFT⁶, e, por outro lado, tais dívidas foram refinanciadas em 30 anos e corrigidas pela variação do Índice Geral de Preços - IGP.⁷

Essas medidas não foram suficientes para conter o endividamento público e tornou-se evidente, então, a necessidade de se implementarem restrições orçamentárias mais rígidas a fim de estabelecer o equilíbrio fiscal dos entes públicos e conter o endividamento. Com essa finalidade, foi criado em 1998, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

O PEF é representado por um conjunto de medidas que tem por escopo a redução drástica e rápida do déficit público e a estabilização do montante da dívida

⁶ Letras Financeiras do Tesouro - LFT - são papéis com atualização diária de acordo com a variação da taxa média SELIC.

⁷ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Montante já emitido para Estados, PROES e Municípios.** Brasília. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-e-governos-estaduais/estados-e-municipios>. Acesso em: 23 de JAN de 2013.

pública⁸ em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) da economia e inclui medidas de curto prazo e medidas de natureza estrutural⁹.

Como parte deste programa foi promulgada a LC 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu regras de controle fiscal para conter os déficits públicos e o endividamento das unidades da federação, e instituiu limites para as despesas de pessoal.¹⁰

Na exposição de motivos da LRF, os ministros responsáveis¹¹ pela apresentação do projeto declararam que a combinação de um ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios para gestão fiscal responsável, que determina limites para o endividamento público e para as despesas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável¹².

A LRF, também, reiterou a competência do Senado Federal para disciplinar sobre os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que se consolidou por meio das Resoluções do Senado Federal . RSF nºs. 40 e 43, de 2001 e nº 48/2007 que serão tratadas no próximo tópico.

Em 2001, o CMN editou a Resolução nº. 2827/2001 que defini e consolida as regras para que o setor público possa contrair empréstimos e financiamentos junto

⁸ LRF, art. 29 . A dívida pública compreende dois grupos: a consolidada ou fundada e a mobiliária, conforme a seguir: 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.

⁹ As medidas de curto prazo auxiliam a consecução dos resultados anunciados no Programa para o período 1999-2001. Já as medidas de natureza estrutural criam as condições para que os resultados alcançados nesse triênio se tornem permanentes, dando base à estruturação de um novo regime fiscal no País.

¹⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Revista Jurídica Virtual**. Vol. 1. Brasília, DF, mai. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/EM-PLC18.htm. Acesso em 12 jun. 2012.

¹¹ Os ministros são: Pedro Parente (extinto Ministro de Estado do Orçamento e Gestão); Pedro Sampaio Malan (extinto Ministro de Estado da Fazenda) e Waldeck Ornélas (extinto Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social). Ibid.

¹² Ibid.

às Instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN), definindo um limite global para novas operações de crédito com este setor.

Assim, o termo %contingenciar+ pode ser definido como limitar, restringir¹³, ou seja, o contingenciamento de crédito ao setor público é a limitação do endividamento público por meio da contratação de operações de crédito¹⁴. O contingenciamento de crédito é composto por regras que determinam a forma e as situações em que o setor público poderá contrair dívidas abrangendo tanto a Administração direta quanto a Administração indireta.

1.2 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

O contingenciamento de crédito ao setor público é regido por ampla legislação esparsa representada, principalmente, pela Constituição Federal, pela LRF, pela Lei nº. 4.320/64, pelas RSF nº. 40 e 43/2001 e nº 48/2007 e pela Resolução do CMN nº. 2.827/2001, as quais serão analisadas a seguir.

A Constituição Federal (CF) instituiu em seu Capítulo II . Das Finanças Públicas, art. 163, que a LC é o instrumento hábil para normatizar acerca de finanças públicas, de dívida pública externa e interna, de concessão de garantias pelas entidades públicas, dentre outros¹⁵. Há ainda o art. 169 da CF que determina a necessidade de se estabelecer por meio de LC limites com a despesa de pessoal

¹³ GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 15ª ed. São Paulo: Rideel, 2012. p. 130.

¹⁴ Segundo a LRF, art. 29, III, operação de crédito pode ser conceituado como: 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.

¹⁵ CF, art. 163 - Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; 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 das instituições financeiras; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003); VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

ativo e inativo da União, dos Estados e dos Municípios¹⁶. A LRF atende ainda ao disposto no inciso II, § 9º, art. 165 da CF que estabelece que normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos cabe à LC. Estes artigos fundamentaram a criação da LRF.

A LRF foi criada em atenção aos dispositivos constitucionais acima citados e constitui importante avanço no controle do endividamento público ao definir conceitos e determinar diretrizes a serem seguidas pelos Entes Federados.

A Lei nº 4.320/64 define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendendo ao disposto no art. 5º, inc. XV, letra b, da CF que determina à União a competência de legislar sobre direito financeiro¹⁷.

Desta lei extrai-se à análise alguns artigos que tratam de operações de crédito. Os recursos obtidos por operações de crédito autorizadas em lei deverão constar da Lei de Orçamento¹⁸. Quando se tratar de operação de crédito por antecipação de receita, esta não comporá o montante da receita prevista na Lei de Orçamentos, porém poderá ser incluída autorização ao Executivo para realizar a operação com a finalidade de atender a insuficiência de caixa do Ente Público. A autorização legislativa necessária à aquisição de operações de crédito poderá constar da própria Lei de Orçamentos¹⁹.

¹⁶ CF, art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

¹⁷ CF, art 5º, XV, letra b - Compete à União: XV - legislar sobre: b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário.

¹⁸ Lei 4.320/64, art. 3º - A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

¹⁹ Lei 4.320/64, art. 7º - A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. § 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício. § 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

As operações de crédito, para fins de orçamento, classificam-se como receita de capital²⁰, juntamente com alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital²¹.

Posteriormente à LRF, o Senado Federal, exercendo a competência que lhe foi conferida pelo inciso VI do art. 52 da CF²² e reafirmada pelo inciso I do art. 30 da LRF publicou as Resoluções nº. 40 e 43/2001 e 48/2007.

A Resolução nº 40 do Senado Federal foi publicada em 2001 e dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada²³ e da dívida pública mobiliária²⁴ dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das respectivas administrações diretas, dos fundos, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes.

Esta resolução impede que os Entes federados²⁵ contratem operações de crédito nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal contém regras sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização para a realização de operações de crédito²⁶.

²⁰ Lei nº. 4.320/64, § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

²¹ Lei 4.320/64, art. 11, § 4º.

²² CF, art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal: VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

²³ RSF nº. 40/2001, art. 1º, § 1º, inc. III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

²⁴ RSF nº. 40/2001, art. 1º, § 1º, inc. IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

²⁵ Leia-se Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas administrações diretas.

²⁶ Para os fins da RSF nº 40/2001, compreende Estado, Distrito Federal e Município as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes.

Referida Resolução considera como operação de crédito os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, decorrente de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de títulos, 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 financeiros²⁷.

Há operações firmadas pelos Entes Públicos que em sua essência não são considerados operações de crédito, porém a ele se equipara no que tange às regras do endividamento público:

Artigo 3º, § 1º (...)

- I - 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;
- II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;
- III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

Por outro lado, há operações que não se equiparam a operações de crédito como, a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município e o parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida²⁸.

Há ainda a Resolução nº 48/2007 também do Senado Federal que regula os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Consideram-se garantia concedida pela União as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente, 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

²⁷ RSF nº. 40/2001, art. 3º, § 1º.

²⁸ RSF nº. 43/2001, art. 3º, § 2º.

exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual.²⁹

O limite para a concessão de garantias pela União é de 60% da receita corrente líquida, podendo este limite ser aumentado temporariamente, em caráter excepcional, a pedido do Poder executivo pautado em argumentos fornecidos pelo Ministério da Fazenda.³⁰

Por fim, o Conselho Monetário Nacional, no uso da competência que lhe foi conferida pelo inciso VI, art. 4º da Lei 4.595/64³¹, publicou a Resolução nº. 2.827 em 2001 para consolidar e redefinir as regras para o contingenciamento de crédito ao setor público. Criou-se então, dois novos limites que passaram a nortear o endividamento público: o primeiro refere-se ao limite imposto à instituição financeira concessora do crédito e o segundo a um valor global para novas operações de créditos com o setor público.

2. APLICABILIDADE DAS REGRAS DE CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIOS, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES

Do capítulo anterior depreende que toda a legislação mencionada contém regras de contingenciamento de crédito aplicáveis a Estados, DF, Municípios e às respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes. Apenas, a Resolução do CMN nº. 2.827/2001 também se aplica às empresas estatais não dependentes, ou seja, empresas públicas e sociedades de economia mista que não tenham recebido recursos financeiros de seu controlador para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital.

²⁹ RSF nº. 48/2007, art. 9º, § 1º.

³⁰ Ibid., art. 9º, *caput* c/c § 4º.

³¹ Lei 4.595/1964, art. 4º - Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: VI - Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras.

A partir desse esclarecimento passaremos a analisar a aplicabilidade das regras de contingenciamento de crédito em relação aos Estados, DF, Municípios e suas respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Como já ressaltado anteriormente, frente ao crescente endividamento público, os órgãos responsáveis pelo controle desse endividamento viram-se impelidos a criar mecanismos de limitação e de controle à contratação de operações de crédito.

Estes mecanismos se concretizam com o estabelecimento de limites e de condições para a contratação de operações de crédito e constituem importante instrumento para a política de gestão orçamentária dos Entes Públicos perseguindo os objetivos fiscais em âmbito macroeconômico. Além disso, a disponibilização de informações acerca da evolução do endividamento público atende ao princípio da publicidade e colabora para a transparência das informações e para o controle fiscal do setor público³².

A seguir, serão estudados os limites, condições, vedações e exceções existentes para a contratação de operações de crédito com este grupo de entes públicos.

2.1 LIMITAÇÕES APLICÁVEIS

Atualmente, para se obter uma operação de crédito, os Estados, DF, Municípios, suas respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes devem observar três classes de limites impostos pela legislação.

A primeira refere-se à capacidade de pagamento que consiste, principalmente, no montante da despesa com pessoal, das receitas e despesas de capital e da dívida consolidada.

³² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual do CADIP**. Brasília. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/manual_cadip_11_2006.pdf. Acesso em 01 de AGO de 2012.

A Constituição Federal determina que a despesa com pessoal ativo e inativo dos Entes Públicos não poderá exceder os limites definidos em lei complementar³³. A LRF dedicou uma sessão à consolidação destes limites.

Para fins da LRF, art. 18, entende-se como despesa total de pessoal

o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A despesa total com pessoal, art. 19 da LRF, não poderá exceder, em cada período de apuração e em cada Ente Público, o percentual de 50% na União, 60% nos estados e 60% nos Municípios, calculado com base na receita corrente líquida³⁴.

As operações de crédito não poderão exceder o montante das despesas de capital cuja apuração será de acordo com os critérios definidos na LRF, art. 32, § 3º. O montante das operações de crédito efetuadas em um exercício não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida do Ente contratante e o montante da dívida consolidada líquida não poderá exceder a 200% das receitas correntes líquidas (RCL), no caso dos estados e do Distrito Federal, ou a 120% das RCL, no caso dos municípios (teto estabelecido pelo Senado Federal).³⁵

Cabe ao Ministério da Fazenda:

³³ CF, art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

³⁴ LRF, art. 2º, inc. IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes.

³⁵ ROCHA. C. Alexandre A. **Dívidas e Dúvidas: Análise dos Limites Globais de Endividamento de estados e Municípios.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-34-dividas-e-duvidas-analise-dos-limites-globais-de-endividamento-de-estados-e-municipios>. Acesso em: 23 de JAN de 2013. p. 9.

- a verificação do cumprimento dos limites e condições para a contratação de uma operação de crédito³⁶;
- a instrução dos pleitos sujeitos à autorização do Senado Federal³⁷; e
- o registro eletrônico centralizado das dívidas públicas interna e externa³⁸.

Os dois primeiros itens são executados pela STN, órgão integrante da estrutura administrativa do Ministério da Fazenda. A fim de facilitar a formalização do pleito e difundir o entendimento dos processos, a STN criou o Manual para Instrução de Pleitos (MIP).

Este Manual regulamenta os procedimentos a serem adotados para a instrução dos pleitos dirigidos ao Ministério da Fazenda . MF e ainda, discrimina, as condições ou vedações aplicáveis, os limites de endividamento a que os Entes Públicos estão submetidos, bem como os documentos exigidos pelo Senado Federal e a sua forma de apresentação.

Quando a operação de crédito for pleiteada em instituição financeira interna, esta será responsável por encaminhar os documentos exigidos pelo MIP à STN; caso o pleito seja com instituições financeiras estrangeiras, organismos internacionais ou instituições não financeiras, o próprio Ente Público deverá realizar o protocolo dos documentos requeridos.

Para atender à exigência de registro eletrônico centralizado, foi desenvolvido pela Caixa Econômica Federal um sistema que abrange a captura dos dados relativos à dívida, às operações de crédito e às outras obrigações de transparência dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Este sistema é conhecido por SISTN (Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação) sendo utilizado, principalmente, por entes e órgãos que deverão encaminhar à STN dados e informações contábeis, especificamente aquelas relativas à implementação dos controles estabelecidos pela LRF

³⁶ 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.

³⁷ RSF 43/2001.

³⁸ LRF, art. 32, § 4º.

observadas as periodicidades previstas em Lei e em portarias expedidas pela STN³⁹. O acesso ao sistema pode ser feito pelo sítio da Caixa Econômica Federal no endereço https://sistn.caixa.gov.br/sistn_internet/index.jsp.

A segunda classe de limite a ser verificado encontra embasamento legal nas Resoluções do CMN nº. 2.827/2001 e 2.844/2001 que limitaram o montante de operações de créditos que as instituições financeiras podem contratar com o setor público em duas categorias: uma global, de 45% do Patrimônio de Referência (PR)⁴⁰ e outra por cliente, de 25% do PR⁴¹.

No âmbito do setor público, consideram-se como clientes a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios. Excetuam-se do limite de 45% do PR as operações de crédito de responsabilidade ou que tenham garantia formal, integral e solidária do Tesouro Nacional⁴².

O conceito de PR para fins de apuração dos limites operacionais das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN, está definido pela Resolução do CMN n.º 3.444/2007. O PR é obtido pelo somatório de dois níveis de capital que compõem a estrutura das instituições: o Nível I e o Nível II.

O Nível I refere-se aos capitais de melhor qualidade, como o capital social (dinheiro efetivamente subscrito e integralizado pelos acionistas) e as reservas e lucros retidos (lucros não distribuídos agregados ao patrimônio)⁴³.

No Nível II, foram incluídos os capitais a serem obtidos com novos instrumentos de capitalização (por exemplo, títulos de dívida subordinada, que

³⁹ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entres da Federação.** Brasília. 2007. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/lrf/downloads/cartilha_SISTN.pdf. Acesso em: 05 AGO de 2013. p. 05.

⁴⁰ Res. CMN nº. 2.827/2001, art. 1º.

⁴¹ Res. CMN nº 2.844/2001, art. 1º - Fixar em 25% (vinte e cinco por cento) do Patrimônio de Referência (PR) o limite máximo de exposição por cliente a ser observado pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades de crédito imobiliário e companhias hipotecárias na contratação de operações de crédito e de arrendamento mercantil e na prestação de garantias, bem como em relação aos créditos decorrentes de operações com derivativos.

⁴² Res. CMN nº. 2.827/2001, art. 1º, § 2º.

⁴³ Res. 3.444/2007, art. 1º, § 1º.

representam dívidas que são preteridas em relação a todas as outras e que, por isso, são %quase capitais+) e ainda itens que já faziam parte do PR, tais como as reservas de reavaliação (decorrentes de reavaliação de imóveis) e as reservas de contingência (para fazer face às perdas difíceis de estimar)⁴⁴.

A apuração do PR é de responsabilidade da instituição financeira, com fiscalização pelo Banco Central, e deve ser feito em bases consolidadas, utilizando-se os critérios do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional - COSIF⁴⁵ e do Acordo de Basiléia.

A terceira classe de limite, visualizado na legislação, encontra respaldo também na Resolução do CMN nº. 2.827/2001 que estabelece em seu artigo 9º o valor de um bilhão de reais como valor global para a aquisição de operações de crédito pelo setor público⁴⁶.

Este limite global contempla as operações de crédito realizadas com Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes⁴⁷ e mostrou-se pequeno visto que desde 2003 não há mais limite disponível uma vez que já foi totalmente comprometido. As exceções a esse limite serão tratadas no tópico das empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes.

Assim, para novas operações com os órgãos e entidades mencionados acima é necessário o cadastramento da intenção no Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (CADIP).

O CADIP foi criado pela Resolução do CMN nº. 2.827/2001 com a finalidade de dar transparência das informações e do controle fiscal do setor público à população⁴⁸ cabendo ao BACEN a gestão das informações e do sistema e, às

⁴⁴ Res. 3.444/2007, art. 1º, § 2º.

⁴⁵ Res. 3.444/2007, art. 2º.

⁴⁶ Res. CMN nº. 2.827/2001, art. 9º, *caput*.

⁴⁷ A LRF define empresa estatal dependente como %empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (artigo 1º, § 3º, inciso III).

⁴⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual do CADIP**. Brasília. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/manual_cadip_11_2006.pdf. Acesso em 01 de AGO de 2012. P. 03.

instituições financeiras credoras, a responsabilidade pelo registro individualizado das operações de crédito⁴⁹.

Ao efetuar o registro do pedido de contratação de operações de crédito com o setor público no CADIP, o pleito passa a fazer parte de uma fila de análise onde o BACEN avalia se a operação enquadra-se nos limites que o SFN tem para contratar com o setor público que atualmente é de um bilhão⁵⁰. Somente após autorização do BACEN a operação poderá ser contratada.

Há ainda um limitador à concessão dos créditos imposto pelas instituições financeiras. Antes do registro de qualquer manifestação de interesse em obter crédito, a IF deverá realizar análise da capacidade de pagamento do Ente Público. Esta etapa precede qualquer análise e/ou verificação pelos órgãos externos à Instituição Financeira.

2.2 CONDIÇÕES E VEDAÇÕES À CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Além das disponibilidades dos limites apresentados, para a contratação de crédito é necessário ainda atender a algumas condições estabelecidas pela legislação.

A partir da leitura do art. 32, § 1º da LRF, verifica-se que para a formalização do pleito junto ao Ministério da Fazenda, representando pela STN, o ente interessado deverá fundamentá-lo com base em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos a fim de demonstrar a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação.

Ademais deve haver existência prévia e expressa de autorização para contratar (seja no texto da lei orçamentária ou em autorização legislativa específica); os recursos provenientes da operação devem ser incluídos no orçamento (ou em

⁴⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **CADIP - Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público**. Brasília. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/Cadip.asp>. Acesso em 12 de AGO de 2013.

⁵⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual do CADIP. Brasília. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/infcon/manual_cadip_11_2006.pdf. Acesso em 01 de AGO de 2012. Pag. 5.

créditos adicionais), exceto nos casos de operações por antecipação de receita; cumprimento dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; se for operação de crédito externo deverá haver autorização específica pelo Senado Federal; e observar as demais restrições estabelecidas pela LRF⁵¹.

É vedada a realização de operação de crédito entre entes da Federação abrangendo inclusive suas entidades da administração indireta mesmo que nas modalidades de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. É permitido as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação (incluído a administração indireta) desde que se destinem à refinanciar dívidas contraídas junto à própria instituição concedente e não se destinem à financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes⁵².

Não deve existir operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do crédito, porém, a instituição financeira controlada poderá adquirir, no mercado, títulos da dívida pública com vistas a atender investimento de seus clientes ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios⁵³

Há ainda, a proibição de operações de crédito que excedem o montante das despesas de capital, excetos aquelas autorizadas no orçamento mediante créditos suplementares ou especiais que tenha finalidade específica e que sejam aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta⁵⁴.

A Resolução do CMN nº. 2.827/2001 traz em seu art. 7º uma lista de vedações a serem observadas pelas instituições financeiras, são elas:

⁵¹ LRF, art. 32, § 1º.

⁵² LRF, 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.

⁵³ LRF, 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.

⁵⁴ CF, 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.

- realizar operações de crédito com entes públicos inadimplentes em outras instituições financeiras, ou seja, quando houver dívida, total ou parcialmente, vencida, por prazo superior a trinta dias;
- contratar novas operações de crédito com entes públicos que tenham pendências no CADIP. Cabe à instituição concedente do crédito efetuar a consulta antes da assinatura do contrato;
- recebimento de garantia principal ou acessória que seja de responsabilidade direta ou indireta de órgãos e entidades do setor público, como por exemplo, notas promissórias e duplicatas;
- a contratação de qualquer tipo de operação que consista na transferência, a qualquer título, da responsabilidade direta ou indireta pelo pagamento da dívida para órgãos ou entidades do setor público, com exceção às transferências de controle societário pelo prazo máximo de 180 dias; às garantias ofertadas por empresas do setor energético (federal, estadual, distrital e municipal) e às sociedades de propósitos específicos por elas constituídas exclusivamente para investir em projetos vinculados ao Programa de Geração e Transmissão de Energia Elétrica, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2.3 EXCEÇÕES AO CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO

Se por um lado há grande necessidade de limitar o endividamento público por meio da contratação de operações de crédito, por outro, esta é uma das formas que os entes públicos têm de promover melhorias e investir em seu âmbito de atuação.

A fim de viabilizar esses investimentos o Governo Federal, em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social . BNDES . e por deliberação do CMN criou no artigo 9º da Resolução nº. 2.827/2001 exceções ao contingenciamento de crédito ao setor público. Todas as exceções visam a atender determinação legal ou programas de governo para setores definidos como prioritários.

Cabe ressaltar que a exceção é apenas aos limites definidos nessa Resolução, quais sejam, ao valor global de um bilhão de reais para novas operações de crédito e ao limite de 45% do PR da instituição financeira. Os demais limites e condições devem ser observados.

Referida Resolução possui vinte e seis exceções à regra, sendo que a maior parte destas exceções tem finalidade específica e prazo e/ou valor definido.

Abaixo, as principais exceções ao contingenciamento de crédito ao setor público direcionadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

1. O Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais . PMAT, por exemplo, constitui uma exceção e atende ao disposto no artigo 64 da LRF que determina que a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária. Este programa tem por objetivo o aumento do nível de eficiência fiscal dos Municípios.
2. A aquisição definitiva ou realizada por meio de operações compromissadas de revenda de títulos e valores mobiliários de emissão dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, bem como das empresas públicas e sociedades de economia mista não financeiras, suas subsidiárias e demais empresas controladas, direta ou indiretamente, pelos entes Federados. As operações compromissadas são as operações com compromisso de recompra com vencimento em data futura que seja anterior ou igual a do vencimento dos títulos negociados. Estas operações devem ser registradas e liquidadas no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC).⁵⁵
3. As operações previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados até 31 de dezembro de 2013. Este programa tem por finalidade auxiliar os Estados a refinanciarem suas dívidas e é parte integrante dos contratos de refinanciamento firmados com a União em 1997. Vinte e cinco Estados aderiram ao programa (apenas Amapá e Tocantins na o fizeram) e, por estar assentado em um compromisso de manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade macroeconômica, já

⁵⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Normas e Instruções - MNI 02.14.01 - Operações Compromissadas - Disposições Gerais.** Brasília. Disponível em: <http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=mni021401>. Acesso em: 23 de MAI de 2013.

se observa resultados significativos, especialmente na redução do endividamento estadual.⁵⁶

4. Em 2004, foi criado o Programa de Atendimento Habitacional . PRÓ-MORADIA . destinado ao atendimento de estados e municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, reconhecimento pelo Governo Federal e decorrente das chuvas ocorridas neste mesmo ano.

5. Neste ano, foi disponibilizado mais recursos no montante de novecentos milhões de reais para o programa Caminho da Escola. O programa tem por objetivo a aquisição de veículos próprios para o transporte de alunos da educação básica das escolas públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

6. Em 2012, foi criado o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal . PROINVESTE . cujo objetivo é de aumentar a capacidade de investimento dos Estados e do Distrito Federal para viabilizarem despesas de capital. O programa está suspenso desde 31/12/2012 e eventual prorrogação está em análise pelo Governo Federal.⁵⁷

7. Há ainda o Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais . PMAE cujo escopo é o mesmo do PMAT, porém, destinado aos Estados e ao Distrito Federal. Para esse programa foi disponibilizado o equivalente a trezentos milhões de reais financiados com recursos do BNDES.

8. Importante exceção inserida em 2010 refere-se à disponibilização de quatrocentos milhões de reais para a construção e reforma de estádios de futebol que irão sediar a Copa de 2014. O limite é definido por estádio a ser construído ou reformado.

⁵⁶ SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Programa de Ajuste Fiscal**. Brasília. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/responsabilidade-fiscal/prefeituras-e-governos-estaduais/programas-de-ajuste-fiscal>. Acesso em: 23 de MAI de 2013.

⁵⁷ BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal É PROINVESTE**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/proinveste.html. Acesso em: 24 de MAI de 2013.

3. APLICABILIDADE DAS REGRAS DE CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA NÃO DEPENDENTES

As empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes também estão submetidas às regras de contingenciamento de crédito ao setor público constantes na Resolução do CMN nº. 2.827/2001, porém, recebem tratamento diferenciado quando comparadas à Administração Direta, às Autarquias, às Fundações e às empresas estatais dependentes.

Apesar de haver certa flexibilização ao contingenciamento de crédito para empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes, que poderão tratadas a partir de agora apenas como empresas estatais, a regra definida em 2001 não mais atende a necessidade destas empresas em contrair empréstimos e financiamentos com vistas a investir na modernização e eficiência de suas atividades. Vejamos a seguir.

3.1 CONCEITO

Antes de iniciar a análise das regras de contingenciamento de crédito aplicadas às empresas estatais, cabe esclarecer alguns conceitos.

O Decreto-lei 200/67 conceitua empresa pública como uma entidade que possui personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União⁵⁸. O mesmo diploma legal define sociedade de economia mista como uma entidade também dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por Lei sob a forma de sociedade anônima sendo que a União ou entidade da administração indireta deve possuir a maioria das ações com direito a voto⁵⁹.

Ainda de acordo com este mesmo Decreto-lei tanto as empresas públicas como as sociedades de economia mista são constituídas apenas para a exploração de atividade econômica, definição esta que sofreu severas críticas.

⁵⁸ Decreto-lei 200/67, art. 5º, inciso II.

⁵⁹ Decreto-lei 200/67 . artigo 5º, inciso III.

O doutrinador Marçal Filho, entende que a conceituação feita pelo Decreto-lei é excessiva e pouco útil⁶⁰ pois a atuação das empresas estatais é prestacional, podendo envolver tanto a prestação do serviço público quanto a exploração da atividade econômica.

Bandeira de Mello, igualmente, tece críticas ao conceito trazido pelo Decreto-lei e define empresa pública como:

a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob qualquer das formas admitidas em direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal⁶¹.

Para sociedade de economia mista Bandeira de Mello traz o seguinte conceito:

pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar na atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade de sua Administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular.⁶²

A principal diferença entre esses dois tipos de empresas estatais reside no fato de que o capital das empresas públicas é constituído integralmente por recursos de pessoas jurídicas de direito público ou de entidades de suas administrações diretas podendo adotar qualquer forma societária em Direito admitidas; nas sociedades de economia mista o capital deve ser composto por recursos privados e por recursos de pessoas jurídicas de direito público ou de entidades de suas

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 197.

⁶¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 186.

⁶² Ibid., p. 190.

administrações, porém, com prevalência acionária votante do poder público, devendo ser constituída obrigatoriamente na forma de sociedade anônima⁶³.

As empresas estatais transitam em dois mercados distintos, mas que exigem igualmente qualidade e eficiência na atuação: o público, quando se dedicam à prestação de serviço público; e o privado, quando sua atenção está centrada na exploração de atividade econômica. Tanto na prestação de serviço público como na exploração de atividade econômica, as empresas estatais devem se amparar em princípios destinados ao setor público, destacando a legalidade, a moralidade e a eficiência.

A Constituição Federal incumbe ao Poder Público a disponibilização do serviço público que pode ser prestado pela administração direta (centralizada), pela administração indireta (descentralização por serviços), ou sob o regime de concessão ou permissão (descentralização por colaboração)⁶⁴ sendo que a titularidade dos serviços permanece com o Poder Público.

No caso de exploração de atividade econômica, o artigo 173 da CF estabelece que o Estado só desenvolverá essa atividade quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. As empresas estatais exploradoras de atividade econômica submetem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

3.2 CRÍTICAS AO MODELO VIGENTE

Pelas características demonstradas, observa-se que ao limitar a possibilidade de aquisição de crédito destas empresas estatais limita-se também a capacidade de concorrerem em igualdade com as empresas privadas que não terão dificuldades em obter empréstimos e/ou financiamentos para modernização de seus serviços.

⁶³ Decreto-lei 200/67 . art. 5º, inc. III.

⁶⁴ CF, art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

As empresas estatais exploradoras de atividade econômica atuam em regime de concorrência com o setor privado não gozando de nenhuma vantagem fiscal não extensiva àquele setor.

Se por um lado as empresas estatais possuem os mesmos direitos e obrigações de empresas privadas, por outro, submetem-se ao extenso arcabouço de leis que dificultam sua atuação igualitária, competitiva e, principalmente, eficiente no mercado ao qual está instalado. Temos como exemplo a sujeição à Lei de Licitações para o desempenho das atividades-meio e ao contingenciamento de crédito para contratar operações financeiras. Ora, se as empresas estatais possuem patrimônio próprio, autonomia financeira e administrativa não há justificativa para que a garantia a ser ofertada numa contratação de operação de crédito seja taxativa.

Pela regra vigente, as empresas estatais podem contratar operações de crédito desde que garantida formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços, de emissão da própria beneficiária do crédito⁶⁵, ou seja, para qualquer outro tipo de garantia, aplica-se o limite global de um bilhão de reais previsto no caput do artigo 9º da Res. CMN nº 2827/2001, o que atualmente, inviabiliza a contratação.

Como exceção ao limite global ainda há a permissão para contratar operações de apoio à exportação e financiamento da contrapartida de projetos financiados por Organismos Multilaterais de crédito.

Operações de crédito garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços, sacadas contra empresas estatais também não são computadas no valor do limite global mas tão somente no limite de 45% do PR da IF contratante.

Os investimentos que na visão do Governo Federal são prioritários ganham uma exceção ao art. 9º o que permite sua contratação. Ocorre que muitos problemas são locais e de extrema importância, porém não conseguem ter visibilidade a nível nacional e, portanto, restam desamparados.

⁶⁵ Res. CMN nº. 2.827/2001, Art. 9º, § 1º, I, a.

3.3 SUGESTÕES PARA O NOVO MODELO

A fim de corrigir incongruências na atual regra, faz-se mister a flexibilização do rol de garantias a serem ofertadas na contratação de operações de crédito. Esta flexibilização não afronta nenhuma regra de endividamento público, pois a proposta é que sejam dadas garantias permitidas em lei observando os demais limites e condições existentes. É possível, por exemplo, que a empresa estatal apresente como garantia caução de recebíveis, fiança bancária, caução de poupança, receita tarifária, dentre outros.

Observem, as garantias possíveis de serem ofertadas serão àquelas permitidas em lei, os limites de 45% (total) e 25% (por cliente) do PR da IF concedente permanecem e a IF ainda realiza a análise de capacidade de pagamento, o que funciona como um balizador visto que a empresa estatal só irá se endividar com operações de crédito até o limite de sua condição financeira.

A saúde financeira das empresas estatais está diretamente vinculada à sua capacidade de investimento em melhorias o que resulta, em grande parte, da possibilidade de obter recursos por meio de operações de crédito. A população continuamente sofre com a falta de investimentos em setores tidos como prioritários, como por exemplo, o setor energético e de saneamento.

Além disso, as empresas estatais são instrumentos de ação do Estado, seja na regulação de mercado, no desempenho de políticas públicas ou no fomento de setores importantes, mas que não atraem o interesse do particular, constituindo verdadeiros auxiliares do Poder Público.

Sundfeld assevera que as empresas estatais são personificações do Estado e funcionam como formas de intervenção estatal no domínio econômico, porém a ingerência profunda e permanente da Administração direta nas empresas estatais, que a princípio mostrava-se fundamental, com o tempo demonstrou os efeitos negativos desse controle extremado. A partir de então o Estado, sem abrir mão destas empresas deu início a um processo de revisão de controle que melhor

atendia à dualidade controle e autonomia⁶⁶. O controle deverá sempre existir pois se trata de um sujeito público gerindo dinheiro público, mas não poderá exceder os limites a ponto de mitigar demasiadamente a autonomia que as empresas estatais devem ter.

Corroborando com a idéia de necessidade de ampliação do rol de garantias para contratação de operações de crédito temos os projetos auto-sustentáveis que são aqueles projetos cujo investimento será pago com recursos provenientes do aumento da receita proporcionada pela implantação do projeto. Uma determinada empresa pode não ter mais limite para a emissão de notas promissórias ou duplicatas, entretanto, poderá, em caso de mudança da legislação, ofertar em garantia o incremento de receita futuro que o projeto proporcionará.

Exemplificando, a Petrobrás implantou projetos de eficiência energética em prédios administrativos localizados em cinco Estados o que resultou em uma economia de R\$ 9,6 milhões, em 2011 e de R\$ 11,9 milhões em 2012⁶⁷.

Atualmente, há o Programa de Apoio a Projetos de Eficiência Energética . PROESCO . com recursos do BNDES, cujo objetivo é financiar intervenções que comprovadamente contribuam para a economia de energia, para o aumento da eficiência global do sistema energético ou que promovam a substituição de combustíveis de origem fóssil por fontes renováveis⁶⁸. Trata-se de um projeto auto-sustentável, disponível para empresas estatais, e que ao final de sua implantação deverá haver economia de energia e conseqüentemente melhoria da receita líquida.

Felizmente, mesmo que de forma tímida, já se nota uma mudança de pensamento quanto à extensão do contingenciamento de crédito às empresas estatais. Tal mudança é representada por duas exceções criadas no artigo 9º da Resolução 2827/2001 CMN que exclui duas grandes estatais do contingenciamento:

⁶⁶ SUNDFELD. Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 275.

⁶⁷ Revista ISTO É Dinheiro. **As 50 Empresas do Bem**. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/118868_AS+50+EMPRESAS+DO+BEM. 2013. Acesso em: 20 de AGO de 2013.

⁶⁸ BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa de Apoio a Projetos de Eficiência Energética É PROESCO**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Meio_Ambiente/proesco.html. Acesso em 20 de AGO de 2013.

as empresas do grupo Eletrobrás e a Petrobrás⁶⁹, ou seja, elas podem ofertar qualquer tipo de garantia permitida em lei e as operações de crédito realizadas não impactam no PR da IF concedente.

A excepcionalização destas duas empresas do contingenciamento de crédito ao setor público constitui feliz exemplo de que, uma vez não estando submetidas a essas regras a empresa estatal poderá se fortalecer e investir mais no país. De acordo com notícia publica no jornal O Globo, em 25 de março de 2012, as empresas do grupo Eletrobrás juntamente com a Petrobrás representam 90% do investimento feito no país por empresas estatais.

Deste modo, verifica-se que esse aumento de investimento observado na Petrobrás e no Grupo Eletrobrás poderia ser replicado nas demais empresas estatais apenas com a flexibilização das garantias permitidas.

⁶⁹ Res. CMN nº. 2827/2001, art. 9º, § 1, inc. V.

CONCLUSÃO

Ao dar início às pesquisas acerca do contingenciamento de crédito ao setor público havia um entendimento, mesmo que ainda superficial, de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não deveriam se submeter às regras de limitação ao endividamento público dado que são pessoas jurídicas de direito privado, com autonomia, patrimônio próprio e por atuarem em um mercado concorrencial.

O contato que pude ter com estas estatais e com amigos de profissão foi fundamental para observar o quanto as regras de contingenciamento de crédito ao setor público limitam o crescimento destas empresas e impactam em suas atividades. Ocorre que ao aprofundar os estudos sobre o tema proposto, percebeu-se que a exclusão das empresas públicas e sociedades de economia não era o melhor caminho a ser trilhado.

A partir desta percepção o olhar antes prioritariamente no âmbito do Direito foi expandido para enxergar o mercado de maneira mais ampla, podendo vislumbrar de que forma a alteração legislativa poderia ter eficácia em sua aplicação. Daí o presente trabalho começou a ser moldado e agora concluído tendo a convicção de que o modelo utilizado não mais atende às atuais necessidades, porém a flexibilização das regras devem ser analisadas com vistas a propiciar o desenvolvimento nacional.

A crise vivenciada nos anos 90 pelos Estados, Distrito Federal e Municípios trouxe avanços significativos para o setor público no que tange às condições e limites impostos a estes Entes para o controle do endividamento. Na ocasião, dívidas foram renegociadas e a credibilidade do setor público, recuperada. Houve evolução também na transparência das informações à sociedade.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios puderam aderir ao PEF que propiciou o saneamento das contas públicas possibilitando a continuidade saudável das administrações. Neste clima de mudanças a LRF foi criada e com ela uma série de regramentos específicos para o endividamento público. Esta primeira medida enrijeceu o sistema de contratação de operações de crédito evitando assim que

nova crise pudesse se formar. Treze anos depois já observa-se a maturidade do sistema.

Os limites ao endividamento público referem-se fundamentalmente às operações de crédito, ou operações equiparadas pela lei, que podem ser obtidas tanto no mercado nacional ou internacional. Para fins da legislação, são definidos como operação de crédito, os empréstimos e financiamentos, a aquisição definitiva de valores mobiliários de emissão dos entes federados e a concessão de garantias de qualquer natureza, dentre outros.

O Senado Federal detém competência privativa para autorizar a contratação de operações de crédito externa, inclusive prestação de garantia suprema (da União), nas negociações que envolva e Estados, Distrito Federal e Municípios como também para fixar os limites globais para o montante da dívida pública dos entes federados. Embuído destas competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal o Senado Federal editou três resoluções que são fundamentais para entender o contingenciamento de crédito ao setor público: resolução nº. 40 e 43/2001 e 48/2007.

Tanto a LRF quanto as resoluções citadas anteriormente contém regras aplicáveis aos entes integrantes da administração direta, aos fundos, às autarquias, às fundações e às empresas estatais dependentes. Para as empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes aplica-se tão somente o regramento contido na Resolução nº. 2.827/2001 publicada pelo Conselho Monetário Nacional.

O CMN, por delegação do Senado Federal, é competente para estabelecer as diretrizes gerais da política creditícia em todas as suas formas. Referida resolução do CMN trouxe grandes avanços na contratação de crédito em 2001. Foram criadas limitações não só direcionadas aos Entes que pleiteiam operações de crédito como também às instituições financeiras concedentes.

Nesta ocasião foi criado um limite global de endividamento em que todas as contratações realizadas com o setor público seriam diretamente incluídas neste

montante. Como o valor inicialmente disponibilizado foi pequeno, um bilhão de reais, rapidamente os entes se depararam com a escassez destes recursos.

Para os Estados, Distrito Federal, Municípios e suas administrações direta, fundos, autarquias e fundações a regra é taxativa, porém constantemente o Governo Federal propõe a criação de exceções às regras contidas nesta resolução. As exceções, via de regra, são decorrentes da necessidade de implantação de políticas públicas e programas tidos como prioritários e são destinados, por exemplo, à educação, saúde, investimento em infraestrutura e melhoria da gestão pública. As regras pertinentes a estes entes mostram-se adequadas à realidade atual, pois são constantemente flexibilizadas sempre que necessário.

Esta assertiva não é verdadeira quando o foco da análise está centrado nas empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes. Estas empresas carecem de investimentos e as atuais regras em nada propiciam para a redução desta deficiência.

A aquisição de crédito pelas empresas estatais só é possível fora do limite global se estas operações forem garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços. Este foi um importante ganho quando de sua publicação mas hoje apresenta-se como um modelo ultrapassado.

As empresas estatais podem prestar serviços públicos ou explorar atividade econômica. Ambas atividades exigem que princípios da administração pública sejam perseguidos e a limitação às possibilidades de obtenção de crédito impede que estas empresas atuem em regime de concorrência e que se desenvolvam na proporção e velocidade necessárias à sua capacidade de concorrer com o mercado privado.

Assim, como solução, propõe-se a flexibilização do rol de garantias possíveis de serem ofertadas quando da contratação de uma operação de crédito de forma a ampliar as possibilidades de obtenção destes recursos. Além das duplicatas poderia ser dada em garantia a caução de recebíveis ou de poupança, a fiança bancária ou a receita tarifária.

É nesse sentido, que se propõe a discussão de novas regras para o endividamento das empresas estatais a fim de propiciar o desenvolvimento econômico, sempre com eficiência e com posturas planejadas.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Normas e Instruções - MNI 02.14.01 - Operações Compromissadas - Disposições Gerais**. Brasília. Disponível em: <http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=mni021401>. Acesso em: maio 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual do CADIP**. Brasília. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/manual_cadip_11_2006.pdf. Acesso em: agosto 2012.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal É PROINVESTE**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/proinveste.html. Acesso em: maio 2013.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa de Apoio a Projetos de Eficiência Energética É PROESCO**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Meio_Ambiente/proesco.html. Acesso em: agosto 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: dezembro 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: junho 2012.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/EM-PLC18.htm. Acesso em: julho 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 30 dez. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8388.htm. Acesso em: julho 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993**. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das

administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 nov. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm. Acesso em: julho 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm. Acesso em: julho 2013.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-e-governos-estaduais/estados-e-municipios>. Acesso em: julho 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: junho 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 31 jan. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm. Acesso em: junho 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: junho 2012.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 2.827, de 04 de março de 2001.** Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 mar. 2001. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v108_L.pdf. Acesso em: julho 2013.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 2.844 do Conselho Monetário Nacional, de 29 de junho de 2001.** Dispõe sobre limites de exposição por cliente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 29 jun. 2001. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2844_v2_L.pdf. Acesso em: julho 2013.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 3.444 do Conselho Monetário Nacional, de 28 de fevereiro de 2007.** Define o Patrimônio de

Referência (PR). Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 28 fev. 2007. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2007/pdf/res_3444_v2_L.pdf. Acesso em: julho 2013.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 15 ed. São Paulo: Rideel, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PEDRAS. Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública brasileira: de 1964 até os dias atuais**. Parte 1, capítulo 2. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_2.pdf. Acesso em: junho 2012.

PEREIRA. Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de Controle**. Caderno MARE da Reforma do Estado. Caderno 1. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF. Acesso em: junho 2010.

Revista ISTO É Dinheiro. **As 50 Empresas do Bem**. Edição 813, 2013. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/118868_AS+50+EMPRESAS+DO+BEM. Acesso em: agosto 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Programa de Ajuste Fiscal**. Brasília. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/responsabilidade-fiscal/prefeituras-e-governos-estaduais/programas-de-ajuste-fiscal>. Acesso em: maio 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entres da Federação**. Brasília. 2007. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/lrf/downloads/cartilha_SISTN.pdf. Acesso em: agosto 2013.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=242464>. Acesso em: julho 2013.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 43, de 26 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 dez. 2001. Disponível em:

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221548&norma=234195&anexos>. Acesso em: julho 2013.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 dez. 2007. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235669&norma=256626&anexos=>. Acesso em: julho 2013.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Direito Administrativo Econômico**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.