

## CRÉDITO PÚBLICO

### SUMÁRIO:

#### 1. Conceito

#### 2. Dívida pública

2.1 Dívida Pública externa

2.2 Dívida Pública interna

2.3 Dívida pública consolidada ou fundada x dívida pública flutuante x dívida pública mobiliária

2.4 O papel do Banco Central

2.5 Modalidades de extinção da dívida pública

### 1. Conceito

O crédito público é sinônimo de **empréstimo público**. Ele possui duas facetas, abarcando, a um só tempo: **(i)** as operações em que **o Estado toma dinheiro emprestado do particular**, bem como **(ii)** a faceta em que o Estado **empresta dinheiro ao particular**.

**Obs.:** a **dívida pública** não é um campo autônomo da atividade financeira do Estado, consistindo na primeira faceta do crédito público, aquela em que **o Estado toma dinheiro emprestado dos particulares**.

Segundo **LUIZ EMÍDIO DA ROSA JÚNIOR**, o crédito público resta caracterizado pela faculdade que tem o Estado de obter recursos de quem deles dispõe, assumindo a contrapartida de restituí-lo nos prazos fixados. Embora muitos autores utilizem este conceito, em realidade ele se refere a apenas uma faceta do crédito público, qual seja, a **dívida pública**.

Vale ressaltar, de mais a mais, que **a dívida pública, uma das facetas do crédito, não se confunde com as despesas públicas, campo autônomo da atividade financeira do Estado**.

### 2. Dívida pública

Em relação ao crédito público, a faceta cobrada em provas de concurso é a **dívida pública**.

**Pergunta-se: de que forma o Estado poderá pedir dinheiro emprestado ao particular? Basicamente, de duas formas:**

- a) Celebrando contratos de empréstimo com instituições financeiras brasileiras (dívida pública interna) ou instituições financeiras internacionais, como o FMI (dívida pública externa);
- b) Emitindo **títulos da dívida pública no mercado de capitais**, seja no Brasil (dívida pública interna), seja no exterior (dívida pública externa) – gera a dívida pública mobiliária.

A dívida pública depende de **lei específica**, não podendo o Estado, *v.g.*, emitir títulos da dívida pública sem autorização legal. Pensou em dívida pública, pensou em **lei específica**.

Ressalte-se, também, que, neste campo, **prevalece a autonomia da vontade**, de modo que **o Estado não pode compelir o particular a emprestar recursos**. Cabe ao particular emprestar se quiser. Para atrair os particulares, o Estado se vale de incentivos/vantagens, como: boas taxas de

juros, isenção de Imposto de Renda<sup>1</sup>; possibilidade de pagamento de tributos com dação em pagamento; etc.

No Brasil, não são muitos os títulos resgatáveis a longo prazo, tendo em vista que a comunidade internacional ainda não confia no nosso poder de adimplemento. O prazo para resgate está diretamente relacionado com o risco Brasil.

## 2.1 Dívida Pública externa

A **emissão de títulos da dívida pública externa depende de autorização do Senado Federal**, conforme previsto no art. 32, IV, da LRF e art. 52, V, da CRFB/88. Confira-se:

CRFB/88. 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;**

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.

§ 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.

Então veja: se um Município quiser pedir dinheiro emprestado a uma instituição financeira estrangeira, deverá pedir autorização ao Senado Federal.

Atente: o fato de ser necessária autorização do Senado Federal **não faz da União uma avalista da dívida**. Trata-se, em verdade, de mero formalismo procedimental, conforme posicionamento que prevalece, à luz da doutrina de **PONTES DE MIRANDA**.

## 2.2 Dívida Pública interna

No que se refere ao controle dos títulos da dívida pública **interna**, sejam os títulos da União, Estados, DF ou Municípios, esse controle é de responsabilidade do **Ministério da Fazenda**. Observe-se que o Ministério da Fazenda é órgão da União, o que revela o caráter centralizador da LRF, acriticamente importada da Nova Zelândia, um Estado unitário.

---

<sup>1</sup> Alguns autores citam essa vantagem, muito embora ela pareça violar o princípio da isonomia.

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.

## 2.3 Dívida pública consolidada ou fundada x dívida pública flutuante x dívida pública mobiliária

### I. Conceitos e distinções

O presente tema está previsto no art. 29, I da LRF, c/c art. 98 da Lei 4.320/64.

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.

L. 4320/64. Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos. **(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)**

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Entende-se por dívida pública consolidada aquela que é emitida para pagamento no exercício financeiro seguinte. Já em relação à dívida pública flutuante, o seu pagamento deve ser feito no mesmo exercício em que é emitida.

Dívida pública consolidada/fundada	Dívida pública flutuante
Deve ser paga <b>no exercício financeiro seguinte</b> àquele em que foi emitida.	Deve ser paga <b>no mesmo exercício financeiro</b> .

TATHIANE PISCITELLI distingue a dívida fundada da dívida mobiliária afirmando que o que as distingue é o instrumento pelo qual a dívida se forma: caso se trate de títulos emitidos pelo governo haverá dívida mobiliária; caso contrário, de dívida consolidada, ainda que o prazo para amortização seja inferior a 12 meses.

- a) Dívida fundada ou consolidada** → Segundo a LRF, abrange: **(i)** obrigações de médio e longo prazo – superior a 12 meses (art. 29, I); **(ii)** precatórios incluídos no orçamento, mas não pagos no exercício determinado (art. 30, §7º); **(iii)** obrigações cujo prazo de amortização

seja inferior a 12 meses, mas cujas receitas tenham constado no orçamento (art. 29, §3º); **(iv)** especificamente em relação à União, os valores relativos à emissão de títulos de responsabilidade do BACEN (art. 29, §2º);

**b) Dívida mobiliária** → Abrange os títulos emitidos pelos entes políticos e pelo BACEN.

Obs: o art. 34 da LRF não permite mais ao BACEN realizar emissão de títulos da dívida pública.

O não pagamento da dívida fundada por dois exercícios financeiros consecutivos poderá resultar na **intervenção** da União nos Estados ou dos Estados nos Municípios, conforme previsto no arts. 34 e 35 da CRFB/88:

CRFB/88. 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;**

## II. Limites de endividamento

Com relação aos limites de endividamento, merecem destaque o art. 52 da CRFB/88 c/c art. 30, I da LRF, segundo os quais cabe ao **Senado Federal** fixar, por **Resolução**, após proposta do *Presidente da República*:

- limites globais para o montante da dívida CONSOLIDADA da **União, Estados, DF e Municípios**, bem como;
- limites globais e condições para a dívida MOBILIÁRIA dos **Estados, DF e Municípios**.

CRFB/88. 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**;

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

LRF. Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o **Presidente da República** submeterá ao:

I - **Senado Federal**: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o **inciso VI do art. 52** da Constituição, **bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX** do mesmo artigo;

**ATENÇÃO:** para fixação dos **limites da dívida mobiliária da União**, representada pela emissão de títulos federais, caberá ao **Congresso Nacional** a edição de **Lei**, após encaminhamento de projeto de lei pelo *Presidente da República* (art. 48, VIX da CRFB/88 e art. 30, II da LRF).

CRFB/88. Art. 48. Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

XIV - moeda, seus limites de emissão, e **montante da dívida mobiliária federal**.

LRF. Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o **Presidente da República** submeterá ao:

II - **Congresso Nacional: projeto de lei** que estabeleça limites para o **montante da dívida mobiliária federal** a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

Os limites da dívida pública consolidada estão na **Resolução n. 40/2001 do Senado Federal**, que fixa limites apenas para os Estados, DF e Municípios. Inacreditavelmente, **ainda não foram fixados limites para a União**, nem para a dívida consolidada ou para a mobiliária.

De acordo com o art. 3º da Resolução, a dívida pública líquida consolidada dos **Estados e Distrito Federal** não poderá exceder **a 2x (duas vezes) suas receita corrente líquida**. Já a dívida pública líquida consolidada dos **Municípios** não poderá exceder **a 1,2 vezes a sua receita corrente líquida**. Confira-se:

Art. 3º da Resolução 40/2001. 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. 2º; e

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

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.

Limites globais da dívida consolidada dos Estados e DF	Limites globais da dívida consolidada dos Municípios
Até <b>duas vezes</b> a sua <b>receita corrente líquida</b> .	Até <b>1,2 vezes</b> a sua <b>receita corrente líquida</b> .

**Muita atenção:** os limites da dívida pública consolidada previstos na Resolução n. 40/2001 **ainda não estão em vigor**. Somente começarão a vigor a partir do 15º exercício financeiro, a contar da data em que foi editada a Resolução (ano de 2016).

Isso não significa que Estados e Municípios estão livres para contratar, tendo em vista que a Resolução prevê limites de transição, que devem ser cumpridos.

**Obs.:** a **Resolução n. 20/2003**, do Senado Federal, realizou uma pequena suspensão do cumprimento dos limites da Resolução n. 40/2001 por dois anos, de modo que os prazos nela previstos deverão ser acrescidos de mais dois anos.

O art. 31 da LRF estabelece o procedimento de controle da dívida a ser realizado a cada **quadrimestre** e de recondução da dívida consolidada a seus limites, estabelecendo prazo de até 12 meses (**3 quadrimestres**) e a redução do encedente em pelo menos **25%** nos primeiros quatro meses. O artigo indica que, enquanto perdurar o excesso, o **ente**:

- i. **não poderá realizar operações de crédito**, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
- ii. **obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite**, promovendo, entre outras medidas, a limitação do empenho – Segundo TATHIANE PISCITELLI, pode-se dizer que, genericamente, o “resultado” consiste na diferença entre as receitas e despesas de um dado exercício. Caso se considere todas as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas, inclusive as relativas ao endividamento, estaremos diante do **resultado nominal**, que se define, então, por quanto a dívida aumentou ou reduziu em determinado exercício. Contudo, caso se queira auferir o **resultado primário**, no cômputo dessas receitas e despesas não deverão ser incluídas as receitas e despesas relativas à dívida pública<sup>2</sup>. Sendo positivo, haverá *superávit* primário; sendo negativo, *déficit* primário.

Dessa previsão no art. 31, §1º, II da LRF decorre que, **mesmo durante o período de excesso de endividamento, as despesas relativas à dívida pública (como encargos, juros etc.) continuarão a ser pagas**, não podendo haver qualquer medida em limite o empenho dessas despesas. A obtenção do resultado primário positivo deve ser resultado da restrição de outros gastos que não aqueles do art. 9º, §2º da LRF;

- iii. após os 3 quadrimestres em que deveria ter realizado a recondução da dívida aos limites, soma-se a essas sanções a **vedação de recebimento de transferências voluntárias** (art. 31, §2º da LRF).

## 2.4 O papel do Banco Central

O art. 164 da CRFB/88 define as funções do BACEN em relação à dívida pública, sendo bastante cobrado em concursos (decore!). Confira-se:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1º - É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º - O banco central **poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional**, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e

---

<sup>2</sup> O **resultado primário** indica se os níveis de gastos orçamentários dos Entes Federativos são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias.

O **resultado nominal** representa a diferença entre todas as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas, incluindo os juros e o principal da dívida, ou seja, o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro do corrente, em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

O BACEN é responsável pelo controle **monetário** e o controle **cambial**. Para intervir no domínio monetário e na taxa de câmbio, ele poderá **comprar e vender títulos emitidos pelo Tesouro (não podendo emitir títulos)**.

Vale ressaltar que não é vedado ao BACEN conceder empréstimos, mas apenas empréstimos destinados a órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

## 2.5 Modalidades de extinção da dívida pública

Basicamente, são 6 as modalidades de extinção da dívida pública, sendo que duas delas resultam no não pagamento da dívida.

- i. A **amortização** é a forma escoreta de extinção da dívida pública, através do pagamento do principal.
- ii. A **conversão** é a segunda forma de extinção. Cuida-se da **moratória**, consistindo na dilatação do prazo para pagamento do empréstimo. Ela se materializa quando não há perspectiva de amortização. A moratória é gênero que abarca duas modalidades: **(i)** gênero (alargamento do prazo); **(ii)** parcelamento.
- iii. A **dação em pagamento** é a terceira forma de extinção do pagamento, exigindo **lei específica** para tanto. Para uma corrente doutrinaria, a dação em pagamento estaria prevista implicitamente no art. 3º do CTN (na expressão “em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir”). Já a segunda corrente, abraçada pelo Supremo Tribunal Federal, a dação em pagamento somente passou a ser possível a partir do art. 156, XI, do CTN, acrescido pela LC n. 104/2001, tratando apenas de **bens imóveis. Mas atenção: ante à indisponibilidade dos bens públicos, a dação em pagamento sempre depende de lei específica, mesmo já estando prevista no CTN.**
- iv. A **confusão**, quarta forma, ocorre quando estiverem reunidas numa só pessoa as qualidades de credor e devedor.
- v. A **banca rota** é a quinta forma, consistindo no **não pagamento** por ausência de recursos;
- vi. O **repúdio**, última modalidade, também consiste no **não pagamento**, mas não por ausência de recursos, e sim pelo **não reconhecimento**, por parte do ente devedor, da dívida a ele imputada.