

# **MÓDULO IX**

**DÍVIDA**

**PÚBLICA**



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
	SEÇÃO	PÁGINA
DÍVIDA PÚBLICA		
DÍVIDA MOBILIÁRIA	A	1/1

## IX – DÍVIDA PÚBLICA

**(ARTS. 1º, 2º, 5º, 29 A 40, 60, 61, 65, 66 E 73)**

Objetivo primordial da LRF é o equilíbrio fiscal. Para tanto, além de estabelecer mecanismos de contenção de despesa e de ampliação das receitas, impõe restrições ao crescimento da dívida pública.

O legislador preocupou-se ainda em estabelecer conceitos e limites para as diferentes formas de financiamento do Estado, como se aborda adiante.

### DÍVIDA MOBILIÁRIA

Representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA	B	1/1

## DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA

Total das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

A Resolução do Senado Federal de nº 43/01, modificada pela de nº 3/02, definiu a Dívida Pública Consolidada como 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.

A LRF inova a definição estabelecida no art. 98 da Lei nº 4.320/64, ao incluir operação de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

A Resolução do Senado Federal antes mencionada também definiu a Dívida Consolidada Líquida (DCL) como sendo a Dívida Consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A apuração do montante da dívida consolidada, para fins de averiguação do atendimento ao limite, deverá ser feita ao final de cada quadrimestre, modificando procedimento até então vigente, segundo o qual tal verificação ocorria por ocasião do pedido da contratação.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	C	1/6

## OPERAÇÕES 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.

A Lei e a Resolução nº 43/01 do Senado equiparam a operações de crédito:

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

Ainda em relação às operações de crédito, estabeleceu-se que:

- a) Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições de realização de cada ente da Federação, inclusive de suas empresas controladas;
- b) ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social e o atendimento das seguintes condições:



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
	SEÇÃO	PÁGINA
DÍVIDA PÚBLICA		
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	C	2/6

- existência de prévia e expressa autorização no texto da LOA, em créditos adicionais ou lei específica;
- inclusão dos recursos provenientes da operação no orçamento ou em créditos adicionais, exceto no caso de operação por antecipação de receita;
- observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal, inclusive autorização específica deste quando se tratar de operação de crédito externo;
- atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal.

Esta Corte tem entendido que a prática de não-contabilização tempestiva de compromissos assumidos pela Administração, e sua conseqüente não-inscrição em restos a pagar, ensejando o posterior reconhecimento como despesas de exercícios anteriores, contraria o inciso IV do art. 37 da LRF, que veda a *"assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens de serviços"*.

Como conseqüência, o Tribunal não tem certificado o cumprimento deste dispositivo, condição necessária à contratação de operações de crédito (Processos nºs 29609/05, 11240/06, 19918/06, 21238/06, 21254/06).

No Processo nº 5669/07, que versa sobre emissão de certidão análoga no exercício de 2007, foi flexibilizada a certificação do cumprimento do inciso IV do art. 37, em caráter excepcional, dentro do princípio da razoabilidade, em virtude da mudança na Chefia do Governo.

## **Regra de Ouro**

Os idealizadores da LRF nominaram como “Regra de Ouro” a regulamentação do art. 167, III, da Constituição, que veda a realização de operações



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	C	3/6

de crédito 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. Todavia, o dispositivo da LRF que trata da matéria (art. 12, § 2º) não contemplou as ressalvas previstas no texto constitucional, motivo pelo qual o STF suspendeu sua eficácia (ADIn 2238-5).

Preceitua a LRF que, para fins de apuração da despesa de capital, que será confrontada com os ingressos das operações de crédito no exercício, serão deduzidos os empréstimos ou financiamentos a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, inclusive os concedidos por instituição financeira controlada pelo ente da Federação.

## ***Demais Condições***

Os contratos de operação de crédito não poderão conter cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

As obrigações constantes da Lei alcançam também as instituições financeiras que venham a contratar operações de crédito com a Administração, as quais ficam obrigadas a exigir a comprovação do atendimento das condições e limites estabelecidos. Estão isentas dessa exigência as operações relativas à dívida mobiliária ou à externa.

A operação realizada em desacordo com a LRF será considerada nula, devendo proceder-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, ficando vedados os pagamentos de juros e demais encargos financeiros.

A Lei restringe as fontes de financiamento governamental, particularmente as decorrentes de operações de crédito entre unidades da Federação. Assim, coíbe-se a prática até então vigente de a União assumir compromissos dos demais entes, inclusive a postergação do pagamento de operações contratadas.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	C	4/6

Nesse sentido, a Lei veda a realização de operação de crédito entre unidades Federadas, diretamente ou por intermédio de fundos e entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, exceto:

- entre instituição financeira estatal e outra unidade Federativa, em que a operação não se destine a refinarciar despesas correntes ou dívidas não contraídas junto à própria instituição cedente;
- na compra de títulos da dívida da União por Estados e Municípios, como aplicação de suas disponibilidades financeiras;

Fica proibida, ainda, operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo, não estando aquela impedida de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimentos de seus clientes ou títulos da dívida emitidos pela União para aplicação de recursos próprios.

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

- captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, exceto quando autorizado por Lei específica, conforme o § 7º, art. 150, da Constituição;
- recebimento antecipado de valores de empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada com fornecedor, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	C	5/6

- d) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços;
- e) realização de operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamento firmados com a União;
- f) concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, incentivos, anistias, remissão, reduções de alíquotas e quaisquer outros benefícios tributários, fiscais ou financeiros, não autorizados na forma de lei específica, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias retro enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição;
- g) em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:
  - ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;
  - dar em garantia ou captar de recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

Nos termos da Resolução do Senado Federal nº 43/01, com as redações dadas pelas Resoluções nºs 32/06 e 40/06, “é vedada a contratação de





# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA OPERAÇÕES DE CRÉDITO	SEÇÃO	PÁGINA
	C	6/6

*operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, exceto quando tratar-se de o refinanciamento da dívida mobiliária ou operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo.”*



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO)	D	1/1

## OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO)

### Finalidade

- atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

### Exigências

- cumprimento das condições para contratação de operações de crédito em geral;
- pedido: somente a partir do dia 10 de janeiro de cada ano;
- pagamento: até o dia 10 de dezembro de cada ano;
- encargos: exclusivamente a taxa de juros da operação;
- taxa de juros: prefixada ou indexada à Taxa Básica Financeira;
- inexistência de operação anterior não resgatada integralmente;
- não-realização no último ano de mandato do Chefe do Executivo;
- escolha do agente financeiro por processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central.

As instituições financeiras credoras dessas operações ficam sujeitas à sanção do Banco Central, caso sejam inobservados os limites.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
LIMITES - DÍVIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO	E	1/3

## LIMITES

### DÍVIDA

O referencial utilizado na Resolução nº 40/01 do Senado Federal foi a Dívida Consolidada Líquida, excluindo-se, assim, do total da dívida de cada ente as disponibilidades financeiras.

Os limites para a Dívida Consolidada Líquida dos três níveis de governo foram estabelecidos como percentual da Receita Corrente Líquida - RCL e o cálculo da relação entre essas duas variáveis (DLC/RCL) deve ser feito ao final de cada quadrimestre no Relatório de Gestão Fiscal.

Ainda segundo a Resolução nº 40/01 do Senado, até quinze anos após sua sanção, a Dívida Consolidada Líquida dos Estados, Distrito Federal e Municípios estará sujeita aos seguintes limites:

- Distrito Federal e Estado: duas vezes a RCL anual;
- Municípios: 1,2 vezes a RCL anual.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
LIMITES - DÍVIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO	E	2/3

## LIMITES

### OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Segundo a Resolução nº 43/01, o limite para contratação de operação de crédito num exercício financeiro será de 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida.

O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada está limitado a 11,5% (onze e meio por cento) da Receita Corrente Líquida.

No caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite de 16% será calculado de acordo com o cronograma anual de ingresso, projetando-se a RCL de acordo com os critérios estabelecidos mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a RCL do período de doze meses findo no mês de referência. Tal regra não se aplica às concessões de garantias e de antecipação de receita orçamentária.

Do limite de 16% são excluídas as operações de crédito contratadas com a União, com organismos multilaterais de crédito e com instituições oficiais federais de crédito ou fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimentos para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

Também não são consideradas no limite de 11,5% para comprometimento anual com serviço da dívida consolidada as operações que, na data da publicação da Resolução nº 43/01, estivessem previstas nos Programas de Ajustes dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496/97, e, no caso dos



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
LIMITES - DÍVIDA E OPERAÇÕES DE CRÉDITO	E	3/3

Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

A tabela adiante apresenta resumo das principais alterações da Resolução do Senado nº 78/98 pelas de nºs 40 e 43/01:

	Resolução 78	Resoluções 40 e 43
Parâmetro	RLR <sup>(*)</sup>	RCL
Limite Dívida	D/RLR = 1	DCL/RCL = 2 (Estados e DF) DCL/RCL = 1,2 (Municípios )
Prazo	Até 2008	15 anos
Limites:		
Oper. Crédito/ano	18% RLR	16% RCL
Serviço Dívida	13% RLR	11,5% RCL
ARO's	8% RLR	7% RCL
Garantias	25% RLR	Até 32% RCL

(\*) RLR – Receita Líquida Real.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA	SEÇÃO	PÁGINA
RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES	F	1/1

## RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES

Mensalmente, o Ministério da Fazenda deverá divulgar a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

Se, ao final de um quadrimestre, forem ultrapassados os respectivos limites para as operações de crédito ou as dívidas consolidada e mobiliária, deverão ser a eles reconduzidos em até 12 meses, com redução de pelo menos 25% no primeiro quadrimestre.

Enquanto perdurar o excesso, ficará proibida a realização de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. Deverá, ainda, obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

Transcorridos 12 meses, caso permaneça o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias.

O prazo de 12 meses poderá ser suspenso, caso ocorra calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. Poderá, ainda, ser duplicado, caso o crescimento real do PIB seja inferior a 1% nos últimos quatro trimestres.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
DÍVIDA PÚBLICA GARANTIA	SEÇÃO	PÁGINA
	G	1/1

## GARANTIA

Compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas.

### Condições para Concessão de Garantia

- a) observância das mesmas normas exigidas para contratação de operação de crédito;
- b) oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;
- c) adimplência da entidade que a pleitear perante o garantidor e entidades por este controladas;
- d) cumprimento dos limites fixados pelo Senado;
- e) atendimento das exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias, no caso de prestação de garantia pela União em operação de crédito junto a organismo financeiro internacional ou a instituição Federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos.

As entidades da administração indireta, inclusive controladas e subsidiárias, ficam proibidas de conceder garantia, ainda que com recursos de fundos, exceto nos casos de empresa controlada a subsidiária ou controlada sua e de instituição financeira a empresa nacional.



# MANUAL SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TÍTULO	MÓDULO	
	IX	
	SEÇÃO	PÁGINA
DÍVIDA PÚBLICA		
CONTRAGARANTIA	H	1/1

## CONTRAGARANTIA

A Lei faculta a vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregá-las na liquidação da dívida vencida.

Desobriga o oferecimento de contragarantia pelos órgãos e entidades do próprio ente.

As disposições da LRF acerca de garantia e contragarantia não se aplicam a instituições financeiras estatais e a operações de seguro de crédito à exportação contratadas com empresas financeiras controladas pela União.

O ente da Federação que tiver sua dívida honrada pela União, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da dívida.