

Módulo 2

Contexto normativo e institucional da contratação de operações de crédito

Fundação Escola Nacional de Administração Pública*Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Pedro Luíz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna

Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

Coordenadora-Geral de Educação a Distância: Natália Teles da Mota*Editor:* Pedro Luíz Costa Cavalcante; *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes; *Capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

M3867c Martins, Raily Azevedo Costa

Contexto normativo e institucional da contratação de operações de crédito: modulo 2 / Raily Azevedo Costa Martins. — Brasília: ENAP/DDG, 2013.

31 p.

Programa Acesso aos Recursos de Saneamento. Curso Mecanismos PAC-Financiamento.

1. Sistema Financeiro. 2. Crédito Orçamentário. 3. Orçamento Público. I Título.

CDU 336.113.12:628

© ENAP, 2013

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

Objetivo do módulo	5
Introdução	5
1. O Sistema Financeiro Nacional (SFN)	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Composição do SFN	6
1.3. Subsistema normativo	9
1.3.1. Conselho Monetário Nacional – CMN	9
1.3.1.1. Estrutura e funcionamento do CMN	9
1.3.1.2. Competências do CMN	9
1.3.1.3. Regras gerais do SFN para contratação de operações por entes federados	10
1.3.1.4. Regras específicas do SFN para contratações de operações de crédito para financiar ações de saneamento	11
1.3.2. Banco Central do Brasil (Bacen)	14
1.3.2.1. Principais competências do Bacen	14
1.4. Subsistema de intermediação e instituições auxiliares	15
1.4.1. Agentes especiais que atuam como intermediadores financeiros	15
1.4.1.1. Caixa Econômica Federal	15
1.4.1.2. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	17
1.4.2. Principais intermediários financeiros	18
1.4.2.1. Bancos comerciais	18
1.4.2.2. Bancos de investimento	18
1.4.2.3. Bancos múltiplos	19

1.4.2.4. <i>As instituições financeiras qualificadas como agentes financeiros do FGTS</i>	19
2. Exigências legais e normativas para contratação de operações de crédito	21
2.1. Exigências da LRF para contratação de operações de crédito	22
2.1.1. <i>Dos limites da dívida pública e das operações de crédito</i>	22
2.1.2. <i>Da recondução da dívida aos limites</i>	23
2.1.3. <i>Das operações de crédito</i>	23
2.2. Regras estabelecidas pelo Senado Federal para contratação de operações de crédito	24
2.2.1. <i>Dos limites e condições de autorização para contratação de operações de crédito</i>	25
2.2.2. <i>Dos pleitos para a realização de operações de crédito</i>	27
2.3. A verificação de limites e condições para contratação de operações de crédito pelo Ministério da Fazenda	30
2.3.1. <i>O papel da Secretaria do Tesouro Nacional</i>	30
2.3.1.1. <i>Procedimentos estabelecidos pelo Manual para Instrução de Pleitos (MIP)</i>	30
2.3.1.2. <i>A análise dos pleitos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)</i>	31

Programa Acesso aos Recursos de Saneamento

Curso 4 – Mecanismos PAC-Financiamento

Objetivo do Módulo

Compreender as regras de contratação de operações de crédito, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e em vista das exigências legais e normativas vinculadas ao financiamento de ações de saneamento básico vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento, de competência da SNSA.

Introdução

Para financiar obras e investimentos necessários ao desenvolvimento do Estado ou Município, os entes precisam de recursos e parte deles é oriunda de operações de crédito que, em termos gerais, constituem-se de empréstimos e financiamentos disponíveis no mercado. Essas operações devem ser previamente autorizadas pelo Legislativo, precisam ser incluídas no orçamento, entre as receitas de capital, e devem ter destinação específica.

A regulamentação da matéria perpassa pelo Sistema Financeiro Nacional, como descrito no tópico inicial do presente módulo, e alcança diversos órgãos, entidades e instituições diversas, que serão objeto de estudo nos tópicos subsequentes.

1 – O Sistema Financeiro Nacional

1.1 – Antecedentes

A formação do sistema financeiro teve seu início com a vinda da família real portuguesa, em 1808, quando foi criado o Banco do Brasil. Com o tempo, novas instituições foram surgindo, como a Inspeção Geral dos Bancos (1920), a Câmara de Compensação do Rio de Janeiro (1921) e a de São Paulo (1932), dentre outros bancos, instituições privadas e as caixas econômicas, fortalecendo o sistema.

A criação da Caixa Econômica Federal é remanescente do período imperial: pelo Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861, D. Pedro II criou a Caixa Econômica da Corte, com a

missão de ser o banco dos pobres, ou “o cofre seguro das classes menos favorecidas”, como chamou, na época, José Maria da Silva Paranhos, Visconde do Rio Branco¹.

Após a Segunda Guerra Mundial, nascem novas instituições financeiras mundiais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Em 1945, é criada no Brasil a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que futuramente, em 1964, pela Lei nº 4.595, daria lugar ao Banco Central do Brasil.

Nas décadas de 50 e 60, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Sistema Financeiro da Habitação, do Banco Nacional da Habitação e do Conselho Monetário Nacional, o País passa por um novo ciclo econômico: o Sistema Financeiro Nacional passa a ser regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que, em conjunto com o Banco Central (Bacen), torna-se um dos principais órgãos do sistema.

O surgimento de bancos de investimento e a facilitação oferecida pelo CMN às empresas para obtenção de recursos exteriores possibilitaram um aumento no fluxo de capitais no País. Em 1976, é criada a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que facilita a obtenção de recursos pelas empresas. Além da CVM, o Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), criado em 1979, passou a realizar a custódia e liquidação com títulos públicos como as Letras do Tesouro Nacional e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

Com a Constituição de 1988, o Sistema Financeiro Nacional foi estruturado de forma a promover o desenvolvimento e equilíbrio do País, a servir aos interesses da coletividade e a fortalecer a estabilidade econômica.

Em 1996, é criado o Comitê de Política Monetária (Copom), ligado ao Bacen, que estabelece as diretrizes da política monetária, como a Taxa Selic.

1.2 – Composição atual do SFN

O marco regulatório do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é a Lei nº 4.595/64², que estruturou e regulamentou o funcionamento do SFN, consagrando um modelo que congrega a participação estatal, ao mesmo tempo, no disciplinamento da matéria e no provimento de serviços financeiros diretamente ao público, como agente empreendedor e indutor da economia brasileira³.

Pela referida Lei nº 4.595/64, foram criados o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (Bacen), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e principal executor das orientações e decisões do CMN relacionadas ao funcionamento e à gestão do SFN.



¹ http://www14.caixa.gov.br/portal/governanca/home/visao_estrategica

² Lei nº 4.595, de 31 de março de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias e cria o Conselho Monetário Nacional.

³ DODL, Alessandra Von Borowski e BARROS, José Renato Nunes (organizadores). Desafios do Sistema Financeiro Nacional. Editora Campus, Rio de Janeiro, 2011.

Integram o SFN⁴:

i. órgãos normativos: o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), responsáveis pela definição das políticas e diretrizes que regem o funcionamento e a gestão do SFN, cada qual na sua esfera de ação;

ii. instituições supervisoras: Banco Central (Bacen), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc); e

iii. operadores: instituições financeiras captadoras de depósito à vista, bolsas de mercadorias e futuros, resseguradoras, demais instituições financeiras, bancos de câmbio, bolsas de valores, sociedades seguradoras, outros intermediários financeiros e administradores de recursos de terceiros, entidades abertas de previdência complementar e entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão).

Órgãos normativos	Entidades supervisoras	Operadores			
Conselho Monetário Nacional - CMN	Banco Central do Brasil - Bacen	Instituições financeiras captadoras de depósitos à vista	Demais instituições financeiras Bancos de Câmbio	Outros intermediários financeiros e administradores de recursos de terceiros	
	Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Bolsas de mercadorias e futuros	Bolsas de valores		
Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP	Superintendência de Seguros Privados - Susep	Resseguradores	Sociedades seguradoras	Sociedades de capitalização	Entidades abertas de previdência complementar
Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc	Entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão)			

Fonte: <http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>

Entre os órgãos normativos estão também, na condição de agentes especiais responsáveis por algumas atribuições do Governo Federal: o Banco do Brasil S.A., o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Enquanto agentes do Governo Federal, esses órgãos atuam como instrumento de política monetária e fazem parte do denominado subsistema normativo, que é o responsável por regulamentar e fiscalizar o mercado financeiro.



⁴ <http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>

Os bancos comerciais e de desenvolvimento fazem parte do subsistema de intermediação, de caráter operativo, conforme detalhado mais adiante.

Saiba mais

O papel dos intermediários financeiros

No arranjo do sistema financeiro, as principais instituições estão constituídas sob a forma de banco múltiplo (banco universal), que oferece ampla gama de serviços bancários. Outras instituições apresentam certo grau de especialização, conforme exemplos a seguir:

- bancos comerciais, que captam principalmente depósitos à vista e depósitos de poupança e são tradicionais fornecedores de crédito para as pessoas físicas e jurídicas, especialmente capital de giro no caso das empresas;
- bancos de investimento, que captam depósitos a prazo e são especializados em operações financeiras de médio e longo prazo;
- caixas econômicas, que também captam depósitos à vista e depósitos de poupança e atuam mais fortemente no crédito habitacional;
- bancos cooperativos e cooperativas de crédito, voltados para a concessão de crédito e prestação de serviços bancários aos cooperados, quase sempre produtores rurais;
- sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, também voltadas para o crédito habitacional;
- sociedades de crédito e financiamento, direcionadas para o crédito ao consumidor; e
- empresas corretoras e distribuidoras, com atuação centrada nos mercados de câmbio, títulos públicos e privados, valores mobiliários, mercadorias e futuros.

Entre as instituições relacionadas, ocupam posição de destaque no âmbito do sistema de pagamentos os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial, as caixas econômicas e, em plano inferior, as cooperativas de crédito. Essas instituições captam depósitos à vista e, em contrapartida, oferecem a seus clientes contas de depósito que são utilizadas pelo público em geral, pessoas físicas e jurídicas, para fins de pagamentos.

O sistema financeiro conta com 131 instituições bancárias, totalizando cerca de 19,1 mil agências e 125,7 milhões de contas correntes, e 1.453 cooperativas de crédito (dez/2008). Também têm papel de destaque os chamados correspondentes bancários, cerca de 108 mil no final de 2008.

<http://www.bcb.gov.br/?SPBINTER>

No âmbito das ações de saneamento, têm papel fundamental o CMN, o BNDES, a CAIXA, as demais instituições financeiras e os intermediários financeiros, conforme será detalhado a seguir.

1.3 – Subsistema Normativo



1.3.1 – Conselho Monetário Nacional – CMN

O Conselho Monetário Nacional é o órgão supremo do SFN e tem como principal finalidade fixar as diretrizes para as políticas monetária, creditícia e cambial do País. Assim, é de responsabilidade do CMN a formulação da política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País.

1.3.1.1 – Estrutura e funcionamento do CMN

O CMN é composto pelo Ministro da Fazenda (Presidente do Conselho), Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e Presidente do Banco Central⁵, que se reúnem uma vez por mês para deliberarem sobre assuntos relacionados com as competências do CMN, sendo que, em casos extraordinários, pode acontecer mais de uma reunião por mês.

As matérias aprovadas pelo CMN são regulamentadas por meio de resolução, normativo de caráter público, sempre divulgado no Diário Oficial da União (DOU) e na página do Banco Central do Brasil⁶. As reuniões do CMN são registradas em atas, cujo extrato é também publicado no DOU.

Funcionam, junto ao CMN, a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, além das seguintes Comissões Consultivas⁷:

- i. de Normas e Organização do Sistema Financeiro;
- ii. de Mercado de Valores Mobiliários e de Futuros;
- iii. de Crédito Rural;
- iv. de Crédito Industrial;
- v. de Crédito Habitacional, e para **Saneamento e Infraestrutura Urbana**;
- vi. de Endividamento Público; e
- vii. de Política Monetária e Cambial.

1.3.1.2 – Competências do CMN

As competências do CMN encontram-se estabelecidas no art. 4º da referida Lei nº 4.595/64, dentre as quais, destacam-se:

- i. coordenar a política monetária nacional com a de investimentos do Governo Federal;
- ii. disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas;
- iii. regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades creditícias, bem como a aplicação das penalidades previstas;
- iv. limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, assegurando

⁵ Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, art. 8º, que alterou a composição do CMN, originalmente prevista no art. 6º da Lei nº 4.965/64.

⁶ <http://www.bcb.gov.br/?NORMASBC>

⁷ Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, art. 9º, 10 e 11.

taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover, dentre outras: recuperação e fertilização do solo, reflorestamento, nas atividades rurais, irrigação e investimento, indispensáveis às atividades agropecuárias;

- v. orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras públicas ou privadas;
- vi. zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;
- vii. proporcionar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, tornando mais eficiente o sistema de pagamento e mobilização de recursos;
- viii. coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública interna e externa;
- ix. estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas;
- x. disciplinar o crédito em suas modalidades e as formas das operações creditícias;
- xi. estabelecer limites para a remuneração das operações e serviços bancários ou financeiros;
- xii. determinar as taxas do recolhimento compulsório das instituições financeiras;
- xiii. estabelecer normas a serem seguidas pelo BACEN nas transações com títulos públicos;
- xiv. regular a constituição, funcionamento e fiscalização de todas as instituições financeiras;
- xv. colaborar com o Senado Federal, na instrução dos processos de empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- xvi. regular os depósitos a prazo de instituições financeiras e demais sociedades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, inclusive entre aquelas sujeitas ao mesmo controle acionário ou coligadas.

1.3.1.3 – Regras gerais do SFN para contratação de operações por entes federados

Os entes e entidades públicos buscam, no SFN, os recursos de que precisam para complementar a sua atuação enquanto implementadores de políticas públicas, sendo o financiamento, como já foi dito, mais uma fonte de recursos.

No que diz respeito às normas editadas pelo CMN, ressalta-se a Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, que consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público, aspecto esse preponderante para a definição dos limites de crédito a que estão submetidos os entes públicos.

Nesse sentido, a referida resolução estabelece que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil podem contratar operações de crédito com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem assim com suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, desde que observados os limites e condições estabelecidos.

Esses limites e condições deverão ser também observados, em relação ao controlador, quando das contratações de operações de crédito por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com empresas públicas e

sociedades de economia mista não financeiras e não dependentes, controladas direta ou indiretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Em face dessas condições, por intermédio da referida resolução (art. 7º), são vedadas às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil:

i. realização de operações de crédito com órgãos e entidades do setor público que estiverem inadimplentes (ou seja, que apresente dívida, total ou parcialmente vencida, por prazo superior a trinta dias) com as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;

ii. contratação de novas operações com órgãos e entidades do setor público caso apresentem pendências de registro no Sistema de Registro de Operações com o Setor Público (Cadip);

iii. recebimento, em qualquer modalidade de operações de crédito, como garantia principal ou acessória, de notas promissórias, duplicatas, letras de câmbio ou outros títulos da espécie, bem como cartas de crédito, avais e fianças de responsabilidade direta ou indireta de órgãos e entidades do setor público, correspondentes a compromissos assumidos junto a fornecedores, empreiteiros de obras ou prestadores de serviços; e

iv. realização de qualquer tipo de operação que importe em transferência, a qualquer título, da responsabilidade direta ou indireta pelo pagamento da dívida para órgãos ou entidades do setor público.

Saiba mais

O Sistema de Registro de Operações com o Setor Público (Cadip) é um sistema disponibilizado às instituições financeiras para que sejam registradas as operações de crédito contratadas com órgãos e entidades do setor público.

O Cadip contribui para a maior transparência e controle de limites e das condições de contratações de operações de crédito do setor público.

Cabe ao Banco Central a gestão das informações e do sistema, e às instituições credoras, a responsabilidade pelo registro individualizado das operações de crédito.

Fonte: <http://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/Cadip.asp>

1.3.1.4 – Regras específicas do SFN para contratações de operações de crédito para financiar ações de saneamento

A Resolução CMN nº 2.827/01 tem sido, ao longo do tempo, objeto de diversas alterações. Para a área de saneamento, vale destacar algumas das alterações ocorridas a partir de 2003, destacando-se a Resolução CMN nº 3.153/03⁸, que incluiu o art. 9º-B, pelo qual é autorizada a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental nos limites definidos na citada resolução.

⁸ Resolução CMN nº 3.153, 11 de dezembro de 2003.

Vale destacar, ainda, que a alteração feita pela Resolução CMN nº 3.437/07⁹ traz, no âmbito do conceito de saneamento ambiental, as ações relacionadas a:

i. abastecimento de água: ações destinadas à melhoria e à expansão da cobertura e/ou capacidade de produção de sistemas de abastecimento de água, inclusive estudos, planos e projetos e ações de educação sanitária e ambiental;

ii. esgotamento sanitário: ações destinadas à melhoria e ao aumento da cobertura de sistemas de esgotamento sanitário e/ou ao adequado tratamento e destinação final dos efluentes, inclusive estudos, planos e projetos e ações de educação sanitária e ambiental;

iii. resíduos sólidos: ações destinadas à implantação de instalações de destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos e ao encerramento de lixões e à recuperação de áreas degradadas pela deposição inadequada de resíduos sólidos urbanos, inclusive estudos, planos e projetos e ações de educação sanitária e ambiental;

iv. desenvolvimento institucional: ações destinadas à implementação de programas de modernização da gestão institucional e de melhorias operacionais, inclusive de redução de custos e de perdas, visando ao fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica e à elevação da eficiência dos prestadores de serviços de água e esgoto, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de manejo de águas pluviais, inclusive estudos, planos e projetos e ações de educação sanitária e ambiental;

v. drenagem urbana: ações de obras de micro e macrodrenagem, além de outras medidas de combate e prevenção a inundações e de recuperação de áreas ambientalmente degradadas, inclusive estudos, planos e projetos e ações de educação sanitária e ambiental; e

vi. saneamento integrado: abrange prioritariamente o conjunto das modalidades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e desenvolvimento institucional, inclusive estudos, planos e projetos e ações de educação sanitária e ambiental.

É importante destacar que a referida resolução estabeleceu que a contratação das operações previstas de saneamento deverá ser implementada de forma a propiciar o desenvolvimento institucional, o aumento da eficiência dos operadores dos serviços e assegurar a sustentabilidade econômica dos projetos. Para tanto, definiu como requisitos para a contratação de operações de crédito de saneamento:

i. obtenção, junto ao Ministério das Cidades, de comprovação de enquadramento prévio nas modalidades definidas (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana, desenvolvimento institucional e saneamento integrado);

ii. no caso de financiamento de ações de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, comprovar, junto ao Ministério das Cidades, o funcionamento de órgão prestador dos serviços, constituído sob a forma de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, delegatária ou concessionária regularmente contratada, executando política de recuperação dos custos dos serviços, através do efetivo lançamento de tarifas ou taxas legalmente instituídas e capazes de dar cobertura aos encargos financeiros e à amortização do financiamento em questão; e

⁹ Resolução CMN nº 3.437, de 22 de janeiro de 2007.

iii. no financiamento de ações de destinação final de resíduos sólidos, comprovar, junto ao Ministério das Cidades, política de recuperação dos custos dos serviços, por meio do efetivo lançamento de tarifas ou taxas legalmente instituídas e atestar capacidade de cobertura aos encargos financeiros e à amortização do financiamento em questão.

Para fins de controle do órgão supervisor de saneamento, as instituições financeiras que contratarem operações de crédito devem encaminhar demonstrativo, até o final do mês subsequente ao de referência e segundo modelo definido na referida resolução, ao Ministério das Cidades, contendo o saldo devedor, os montantes desembolsados no período, comprovando-se a utilização dos recursos nas ações, conforme as modalidades nas quais foram enquadradas, e a previsão de desembolsos para os 12 meses subsequentes.

Importante!

De posse dessas informações, o Ministério das Cidades elabora, 15 dias após o recebimento dos demonstrativos, e encaminha ao Ministério da Fazenda, relatório consolidado das informações referidas.

As operações habilitadas pelo Ministério das Cidades passam a fazer parte do Registro de Operações com o Setor público (Cadip), mantido pelo Banco Central do Brasil.

As instituições financeiras devem exigir, previamente à contratação, a comprovação de que a operação de crédito de interesse de cada ente da Federação atende aos limites e condições estabelecidos na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e nas resoluções específicas do Senado Federal.

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, é o responsável pela emissão do comunicado às instituições financeiras, com vistas ao desenvolvimento de cooperação técnica para a apreciação das propostas, relativamente aos limites estabelecidos.

A contratação das operações de crédito será precedida de habilitação pelo Ministério das Cidades, nos termos de regulamento, obedecidos os requisitos estabelecidos na referida resolução.

Em relação ao montante autorizado para contratação de operações de crédito para execução de ações de saneamento ambiental, o limite atualmente definido é de até R\$22,95 bilhões (vinte dois bilhões e novecentos e cinquenta milhões de reais)¹⁰. Esse limite deve ser destinado exclusivamente para investimentos selecionados e inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento, na forma do § 17 da Resolução nº 2.927/01¹¹.

¹⁰ Resolução CMN nº 4.167, de 20 de dezembro de 2012.

¹¹ Resolução nº 2.927/01, com a redação dada pela Resolução CMN nº 4.085, de 24 de maio de 2012.

1.3.2 – Banco Central do Brasil (BACEN)

O Banco Central do Brasil (Bacen) é o órgão executivo central do sistema financeiro, a quem cabe formular e gerir a política monetária, além de assegurar a execução das políticas normativas e regulamentares pelas instituições financeiras e o monitoramento geral do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

O Bacen funciona também como secretaria-executiva do Conselho Monetário Nacional (CMN), cabendo-lhe a responsabilidade de cumprir e fazer as disposições que regulam o funcionamento do SFN e as normas expedidas pelo Conselho.

1.3.2.1 – Principais competências do Bacen

Conhecido como o “banco dos bancos”, o Bacen tem como missão institucional assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e solidez e eficiência do SFN.

Dentre as suas competências, destacam-se:

- i. emitir papel-moeda e moedas metálicas nas condições limites autorizados pelo CMN;
- ii. exercer a fiscalização das instituições financeiras, punindo-as quando necessário;
- iii. autorizar o funcionamento de todas as instituições financeiras;
- iv. controlar o fluxo de capitais estrangeiros garantindo o correto funcionamento do mercado cambial, operando, inclusive, via ouro, moeda ou operações de crédito no exterior;
- v. receber os recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais e os depósitos voluntários das instituições financeiras e bancárias que operam no País;
- vi. realizar operações de redesconto e empréstimos às instituições financeiras dentro de enfoque de política do governo ou como socorro a problemas de liquidez;
- vii. efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais; e
- viii. exercer o controle do crédito.

No que diz respeito à operacionalização dos financiamentos utilizados para apoiar o Programa Saneamento Para Todos, destaque-se a competência do Bacen para autorizar o funcionamento de todas as instituições financeiras, bem como a necessidade de autorização para a realização de novas operações de crédito, nos termos da Resolução CMN nº 2.827/00, que exige que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem estar enquadradas nos limites operacionais estabelecidos.

Devem ser ressaltadas, ainda, por força do disposto no art. 7º da Resolução CMN nº 2.827/00, conforme já mencionado no **subitem 1.3.1.3 anterior**, as vedações às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, das quais emerge o papel fiscalizatório do Bacen, que tem competência, conforme visto, inclusive, para punir as instituições financeiras quando do descumprimento legal ou normativo.

1.4 – Subsistema de intermediação e instituições auxiliares¹²

Quando se fala de sistema financeiro, fala-se de um conjunto de instituições dedicadas a proporcionar condições satisfatórias para a manutenção de um fluxo de recursos entre poupadores e investidores, no País. O principal objetivo de um sistema financeiro é viabilizar a intermediação entre poupança e investimento, possibilitando ao setor produtivo maior eficiência. Em regra geral, estamos falando de **poupadores** e **tomadores** de recursos públicos.

Assim, o subsistema de intermediação e instituições auxiliares é constituído pelos intermediadores financeiros que recebem o dinheiro dos poupadores, repassando-o aos tomadores/mutuários, que são pessoas físicas ou jurídicas ou entidades vinculadas ao setor público, tomadoras de financiamento, e por outras instituições que auxiliam o sistema financeiro.

No âmbito do Programa Saneamento para Todos, há duas espécies de mutuários:

i. mutuários públicos: Estados, Municípios, Distrito Federal e suas entidades da administração indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista; as empresas concessionárias e outros tipos de delegatários de serviços públicos de saneamento básico; e

ii. mutuários privados: são as empresas concessionárias ou subconcessionárias privadas de serviços públicos de saneamento básico, organizadas na forma de sociedades de propósito específico (SPE) para a prestação desses serviços públicos.

Entre as instituições que operam como intermediadores de recursos, há algumas com características diferenciadas. São as chamadas de agentes especiais, por exercerem também algumas atribuições de interesse do Governo Federal, destacando-se a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, conforme a seguir.

1.4.1 – Agentes especiais que atuam como intermediadores financeiros

1.4.1.1 – Caixa Econômica Federal



A Caixa Econômica Federal é uma empresa pública de propriedade da União e responsável pela operacionalização das políticas públicas, ou seja, é o agente operador das políticas do Governo Federal para habitação popular e saneamento básico, atuando, também, como banco comercial e sociedade de crédito imobiliário.

Considerando o foco do presente trabalho, suas principais atribuições são:

i. captar recursos em caderneta de poupança, em depósitos judiciais e a prazo e aplicar em empréstimos vinculados, preferencialmente à habitação;

ii. aplicar os recursos obtidos junto ao Fundo Garantidor por Tempo de Serviço (FGTS), preferencialmente nas áreas de saneamento e infraestrutura urbana; e

¹² NOVAIS, Fernanda. O Sistema Financeiro Nacional. Arquivado no Curso de Ciências Contábeis da UNIPAC. <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAMAQAE/sistema-financeiro-nacional>

iii. administrar as loterias, fundos e programas, entre os quais destacam-se o FGTS, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), o Programa de Integração Social (PIS), o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Enquanto **agente operador** do FGTS, por força do contido na Lei nº 8.036/90 e no Decreto nº 99.684/90, art. 67, cabe à Caixa Econômica Federal (CAIXA) um papel relevante na operacionalização do Programa Saneamento para Todos, em especial, na habilitação de instituições financeiras que atuarão junto aos beneficiários.

No âmbito da sua competência, vale registrar a edição, pela CAIXA, do Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos¹³, com a finalidade de estabelecer procedimentos operacionais e fornecer subsídios e informações necessárias à verificação da correta aplicação e cumprimento das Resoluções do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e dos atos normativos do gestor da aplicação do FGTS, na contratação das operações de crédito financiadas por intermédio Programa Saneamento Para Todos, lastreadas em recursos do Fundo.

De acordo com o contido no referido Manual, as atribuições do agente operador consistem em:

- i. definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa;
- ii. controlar e acompanhar a execução orçamentária dos programas de aplicação dos recursos do FGTS;
- iii. cadastrar e habilitar os agentes financeiros para atuar nos programas de aplicação dos recursos do FGTS;
- iv. analisar a capacidade de pagamento do mutuário, quando necessário, sem prejuízo da análise a ser elaborada pelo agente financeiro;
- v. analisar as propostas de operações de crédito, pronunciando-se quanto a sua viabilidade e enquadramento nos objetivos do programa, sem prejuízo da análise a ser elaborada pelo agente financeiro;
- vi. prestar apoio técnico e administrativo às atividades da instância colegiada, na forma estabelecida em convênio específico, quando esta estiver em atuação;
- vii. contratar operações de empréstimo com os agentes financeiros, zelando pela correta aplicação dos recursos;
- viii. encaminhar ao gestor da aplicação e à instância colegiada relação das contratações efetuadas e dos projetos não aprovados;
- ix. acompanhar e orientar a atuação dos agentes financeiros, com vistas à correta aplicação dos recursos do FGTS;
- x. acompanhar e avaliar a execução dos empreendimentos, sem prejuízo do desenvolvimento dessa atividade pelos agentes financeiros;

¹³ Disponível em Manual de Fomento Saneamento Para Todos. CAIXA, disponível em <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download> , acesso em 10/04/13.

xi. acompanhar, por intermédio dos agentes financeiros responsáveis, a atuação dos agentes promotores e/ou mutuários finais, identificando eventuais irregularidades na sua atuação;

xii. analisar os relatórios periódicos encaminhados pelos agentes financeiros;

xiii. avaliar e aperfeiçoar, sistematicamente, os parâmetros operacionais dos programas de aplicação dos recursos do FGTS; e

xiv. apresentar relatórios gerenciais periódicos com a finalidade de proporcionar ao gestor da aplicação e ao CCFGTS meios para avaliar o desempenho do programa.

Saiba mais

No âmbito do Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos, são denominados:

Mutuários: pessoas físicas ou jurídicas ou entidades vinculadas ao setor público, tomadoras de financiamento no âmbito dos programas de aplicação do FGTS.

Agente Promotor: entidades públicas ou privadas, com fins lucrativos ou não, promotoras de ações que visem à execução dos empreendimentos e respectivas metas físicas e sociais, que constituem os objetivos dos programas de aplicação dos recursos do FGTS, podendo atuar como gerenciadoras ou empreendedoras.

Fonte. Manual de Fomento Saneamento Para Todos. CAIXA, disponível em <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download> , acesso em 10/04/13.

1.4.1.2 – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado pela Lei nº 1.628/52¹⁴, como agente do governo nas operações financeiras que se referirem ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional. A princípio, foi constituído como autarquia federal, tendo passado à condição de empresa pública, por força da Lei nº 5.662/71¹⁵.

Atualmente vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁶, o BNDES é a principal instituição financeira de fomento do País, responsável pela política de investimento de médio e longo prazo do Governo Federal.

O BNDES atua geralmente por meio de agentes financeiros, como bancos comerciais, bancos de investimentos e sociedades financeiras. Os recursos utilizados para o alcance das políticas operacionais provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), PIS-PASEP, BNDES Recursos Próprios, Recursos Captados no Exterior e dotações orçamentárias da União.

¹⁴ Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

¹⁵ Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, alterada posteriormente pela Lei nº 6.000, de 18 de dezembro de 1973.

¹⁶ Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

As operações para as quais são direcionados esses recursos envolvem financiamento de longo prazo, crédito produtivo popular, operações com valores mobiliários, prestações de garantias financeiras, leasing de equipamentos e financiamento à exportação de bens e serviços.

O BNDES tem como objetivos básicos:

- i. impulsionar o desenvolvimento econômico e social do País;
- ii. fortalecer o setor empresarial nacional;
- iii. atenuar os desequilíbrios regionais, criando novos pólos de produção;
- iv. promover o desenvolvimento integrado das atividades agrícolas, industriais e de serviços; e
- v. promover o crescimento e a diversificação das exportações.

As solicitações de financiamento ao BNDES devem ser iniciadas com uma consulta prévia, na qual são especificadas as características básicas do beneficiário e do empreendimento necessárias à análise do enquadramento da operação nas políticas operacionais. A consulta prévia deverá ser encaminhada ao BNDES, diretamente (operação direta) ou por intermédio de um dos agentes financeiros (operação), de acordo com as orientações daquela instituição¹⁷.

1.4.2 – Principais intermediários financeiros

1.4.2.1 – Bancos comerciais

O banco comercial atua na intermediação entre depositantes e tomadores de crédito. Recebe depósitos à vista e efetua empréstimos, basicamente de curto e médio prazos, principalmente para pessoas físicas e para capital de giro das empresas.

É autorizado a captar recursos por intermédio de depósitos a prazo, podendo utilizar esses recursos para fazer aplicações de prazo mais longo. Presta ainda, serviços auxiliares como cobrança, recebimentos diversos e transferências de fundos.

1.4.2.2 – Bancos de investimento

O banco de investimento atua com o objetivo de canalizar recursos de médio e longo prazos para suprimento de capital fixo (investimento) e de giro para as empresas.

Pode operar como agente financeiro do BNDES, obtendo daí recursos para suas operações. Fornece os recursos necessários para os investimentos empresariais de longo prazo, o chamado capital de investimento, seja por meio de empréstimos, financiamento ou lançamento de títulos (ações e debêntures).

Atua fortemente no mercado de capitais, promovendo a abertura de capital das sociedades anônimas ou a venda de novas ações.

Realiza a distribuição de debêntures e outros títulos que as empresas emitem, no País ou no exterior, quando precisam captar novos recursos. O banco de investimento pode, ainda, administrar os fundos de investimento.

¹⁷ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/saneamento.html

1.4.2.3 – Bancos múltiplos

Os bancos comerciais deixaram de ser a principal classe de instituição financeira no Brasil a partir de 1988, quando, por resolução do Banco Central, as instituições financeiras que atuavam em operações de banco comercial e de banco de investimento foram autorizadas a se organizar como bancos múltiplos.

Nos anos seguintes, praticamente todos os bancos comerciais acabaram por de transformar em múltiplos, permanecendo comerciais apenas pequenas instituições de importância regional ou ocupantes de pequenos nichos de mercado.

O banco múltiplo pode operar simultaneamente com carteiras de banco comercial, de investimento, de crédito imobiliário, de crédito, financiamento e investimento, de arrendamento mercantil (leasing) e de desenvolvimento. Constitui-se em uma só instituição financeira de carteiras múltiplas, com personalidade jurídica própria e com um único caixa e balanço.

Para configurar-se como banco múltiplo, o banco deve possuir pelo menos duas das carteiras acima mencionadas, sendo, obrigatoriamente, uma delas comercial ou de investimento.

1.4.2.4 – As instituições financeiras qualificadas como agentes financeiros do FGTS

São denominadas genericamente “instituições financeiras habilitadas pelo agente operador” aquelas instituições, públicas ou privadas, definidas pelo art. 8º da Lei nº 4.380/64¹⁸, e previamente habilitadas pelo agente operador, que, na forma da regulamentação em vigor, atuam na qualidade de agente financeiro, responsáveis pela correta aplicação e retorno dos empréstimos concedidos com recursos do FGTS.

Dentre as instituições financeiras definidas na referida Lei nº 4.380/64, há que destacar o papel que exercem os bancos múltiplos, os bancos comerciais e as caixas econômicas, na qualidade de agente financeiro do FGTS, a quem compete, entre outros¹⁹:

- i. habilitar os agentes promotores;
- ii. orientar os mutuários e os agentes promotores na formulação das propostas de operações de crédito;
- iii. analisar a capacidade de pagamento dos mutuários, emitindo conceito de risco de crédito de acordo com as normas recomendadas pelo Bacen;
- iv. analisar propostas de operações de crédito, em conformidade com os critérios examinados pelo gestor da aplicação e com os termos definidos nos capítulos específicos do presente manual;

¹⁸ Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

¹⁹ Fonte: Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download>, acesso em 10/04/13.

- v. emitir parecer conclusivo sobre as propostas de operações de crédito, abordando os aspectos técnicos de engenharia, sociais, jurídicos e econômico-financeiros;
- vi. encaminhar ao agente operador as propostas de operações que preencham os requisitos para contratação;
- vii. cadastrar no Cadip do Bacen pedido de autorização de contratação de crédito, bem como providenciar o encaminhamento de documentação do proponente junto à STN, e acompanhar a tramitação da operação;
- viii. responsabilizar-se, perante o FGTS, pelo retorno dos recursos financiados desembolsados, na forma contratualmente estabelecida;
- ix. contratar com os proponentes as operações de crédito autorizadas pelo agente operador;
- x. acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento das operações, de maneira a garantir o cumprimento das metas na forma contratualmente estabelecida;
- xi. realizar o acompanhamento das obras e serviços, na forma prevista neste manual, inclusive do trabalho socioambiental e das atividades referentes ao desenvolvimento institucional;
- xii. emitir relatórios específicos de acompanhamento das obras e do trabalho socioambiental, solicitando a liberação das parcelas ao agente operador;
- xiii. encaminhar a avaliação final ao agente operador;
- xiv. orientar o mutuário e/ou agente promotor quanto aos procedimentos previstos de alterações contratuais;
- xv. analisar, com parecer conclusivo, as alterações contratuais solicitadas pelos mutuários e, quando procedente, encaminhá-las ao agente operador;
- xvi. avaliar os pedidos de crédito provenientes dos agentes promotores, segundo os aspectos técnicos, financeiros, jurídicos e sociais, manifestando-se conclusivamente sobre a viabilidade da operação e respondendo, perante o agente operador, pela fiel execução da operação em sua concepção global, preservando os aspectos de preço, prazo e qualidade contratualmente estabelecidos; e
- xvii. avaliar o desempenho dos mutuários finais e dos agentes promotores na execução das obras/serviços, identificando eventuais irregularidades na sua atuação, adotando as providências cabíveis para sua solução.

2 – Exigências legais e normativas para contratação de operações de crédito

A contratação de operações de crédito, por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, subordina-se às normas da Lei Complementar nº 101/00²⁰, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e às Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001²¹.



Parte das exigências estabelecidas perpassa pelo Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é o órgão central do sistema de administração financeira federal e do sistema de contabilidade federal, tendo como principais missões a gestão eficiente do caixa da União e a transparência do gasto público.



Entre outras funções, cabe ao Tesouro Nacional gerenciar a conta única, que acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública, administrar os haveres financeiros e mobiliários, além de administrar e controlar a dívida pública federal, seja mobiliária (em títulos) ou contratual, interna ou externa, centralizando a responsabilidade pelo gerenciamento de todos os compromissos do Governo Federal.

No que diz respeito às contratações de operações de crédito, no âmbito de sua competência, a STN editou a Portaria nº 396/09²², pela qual disciplina os procedimentos de formalização de pedidos de verificação de limites e condições para a contratação de operações de crédito ou a concessão de garantias pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, assim como de instrução de pleitos de autorização de operações de crédito externo pelo Senado Federal.

Entre as disposições da referida Portaria STN nº 396/09, foi aprovado o Manual para Instrução de Pleitos (MIP)²³, instrumento que regulamenta os procedimentos de instrução

²⁰ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

²¹ Resolução Senado Federal nº 40, de 2001, publicada no DOU de 21/12/01 e republicada DOU de 10/04/02, e Resolução Senado Federal nº 43, de 2001, Publicada no DOU de 26/12/01 e republicada no DOU de 10/04/02, alterada pelas Resoluções nºs 03/02, 19/03, 32/06, 40/06, 06/07 e 49/07.

²² Portaria STN nº 396, de 2 de julho de 2009.

²³ Disponível na página da Secretaria do Tesouro Nacional: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/operacoes-de-credito-para-estados-e-municipios>

dos pedidos de verificação de limites e condições para contratação de operações de crédito, de forma a orientar os técnicos dos entes pleiteantes no adequado fornecimento das informações necessárias para a análise da proposta.

O detalhamento desses procedimentos encontra-se nos itens a seguir.

2.1 – Exigências da LRF para contratação de operações de crédito

A denominada Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um marco nas questões relacionadas a controle das despesas do setor governamental. Editada em 2001, na busca da estabilidade dos preços e dos juros, a LRF constitui o meio pelo qual se executa a política fiscal da nação brasileira, que se traduz nas ações do governo destinadas a ajustar seus níveis de gastos²⁴.

Considerando que o exercício financeiro dos órgãos e entidades do setor público dá-se no período que coincide com o ano civil (de 1º de janeiro a 31 de dezembro), conforme preceitua a Lei nº 4.320/64, a diferença negativa entre as receitas e as despesas gera o desequilíbrio fiscal denominado dívida. No contexto da LRF, há que se distinguir dois tipos de dívida: a **dívida pública consolidada ou fundada** e a **dívida pública mobiliária**.

Por princípio, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, na busca do equilíbrio das contas públicas, mediante a obediência a limites e condições na gestão dos recursos públicos, inclusive na geração de dívidas e operações de crédito.

Acrescente-se que, dada a sua natureza, a LRF obriga o seu cumprimento por todos os órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, aí compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes²⁵.

2.1.1 – Dos limites da dívida pública e das operações de crédito

Com a publicação da LRF, foi determinado prazo para encaminhamento, pelo Presidente da República ao Senado Federal, de proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, e ao Congresso Nacional, de projeto de lei para estabelecer limites para o montante da dívida mobiliária federal, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União²⁶, considerando as seguintes diretrizes, entre outras²⁷.

i. Faz-se necessário demonstrar que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas na LRF e com os objetivos da política fiscal.

ii. Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

²⁴ TOLEDO JR., Flávio C., e ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Editora NDJ Ltda., 1ª Ed., 2001. São Paulo.

²⁵ LRF, art. 1º.

²⁶ Esses limites foram estabelecidos pelas já citadas Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001.

²⁷ LRF, art. 30.

iii. Os limites podem ser revisados sempre que alterados os fundamentos das propostas encaminhadas, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial.

2.1.2 – Da recondução da dívida aos limites²⁸

Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Assim, enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

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

ii. obterá **resultado primário** necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

Observe-se que o endividamento acima do nível permitido pela LRF é impeditivo de contratação de operação de crédito, ou seja, o ente precisa estar dentro dos limites estabelecidos se tiver interesse em realizar operação de crédito. Adicione-se que, depois de vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Saiba mais

A relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária é divulgada, mensalmente, pelo Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para consultar os dados dos Estados, acesse: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Prefeituras_e_Governos_Estaduais/arquivos/copem/financas_estaduais_divida_liquida.pdf

Para consultar os dados dos Municípios, acesse: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Prefeituras_e_Governos_Estaduais/arquivos/copem/divida_consolidada_liquida_municipios.pdf)

As consequências para o ente que ultrapassar o respectivo limite da dívida consolidada aplicam-se, também, nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

2.1.3 – Das operações de crédito²⁹

A verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta

²⁸ LRF, art. 31.

²⁹ LRF, art. 32 e 33.

ou indiretamente, é de competência do Ministério da Fazenda, atribuída à Secretaria do Tesouro Nacional.

Para contratação de operações de crédito, o ente interessado formaliza seu pleito junto ao Ministério da Fazenda, 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, na forma do art. 32, § 1º, da LRF:

- 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 Constituição³⁰.

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

2.2 – Regras estabelecidas pelo Senado Federal para contratação de operações de crédito

Ressalte-se, preliminarmente, que a competência privativa do Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal encontra-se estabelecida na Constituição Federal de 1988 (art. 52, VII³¹).

Nesse sentido, a Resolução Senado Federal nº 43, de 2001, é o ato que 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 autorização³². Com base nessa resolução é que são apresentados os subtópicos a seguir.

³⁰ 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;

³¹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:..... VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

³² Resolução Senado Federal nº 43, de 2001, Publicada no DOU de 26/12/01 e republicada no DOU de 10/04/02, alterada pelas Resoluções nºs 03/02, 19/03, 32/06, 40/06, 06/07 e 49/07.

2.2.1 – Dos limites e condições de autorização para contratação de operações de crédito³³

É importante destacar, inicialmente, que o art. 167, III, da Constituição Federal de 1988, veda 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.

A comprovação do cumprimento do limite a que se refere o citado dispositivo constitucional deverá ser efetuada mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, considerando, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte.

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

ii. Se o empréstimo ou financiamento a que se refere o item anterior for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital.

Como a comprovação da observância aos limites deve ser feita, separadamente, para cada exercício financeiro, deverá ser tomado por base:

i. no exercício anterior: as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

ii. no exercício corrente: as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

Para tanto, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada.

Observadas essas disposições, as operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

i. O montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da **receita corrente líquida**.

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

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

³³ Resolução Senado Federal nº 43/01, art. 6º e 7º.

O limite das operações, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, deve ser calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 meses findos no mês de referência.

São excluídas dos limites as seguintes modalidades de operações de crédito:

i. contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal;

ii. contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz, estabelecido com base na Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000;

iii. contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9º-N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN);

iv. destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); e

v. as operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas, referidas no art. 7º, § 7º da Resolução nº 43/01, para fins de tratamento de excepcionalidade nos limites de endividamento.

O cálculo do comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada será feito pela média anual, nos cinco exercícios financeiros subsequentes, incluído o da própria apuração, da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano.

Complementando as limitações para contratação de operações de crédito, é importante destacar a imposição de duas vedações. A primeira delas consiste na vedação para contratação de 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 para:

i. o refinanciamento da dívida mobiliária; e

ii. as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito da Resolução 43/01, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo.

A segunda vedação diz respeito à contratação de operação de crédito por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, o que quer dizer que, se o ente estiver interessado em fazer obter recursos mediante operações de crédito, deverá estar adimplente com as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, mencionadas no **tópico 1 anterior**.

Ainda em relação aos limites, cabe mencionar o contido na Resolução Senado Federal nº 40, também de 2001³⁴, no sentido de que 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 da referida resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

- i. no caso dos Estados e do Distrito Federal: duas vezes a receita corrente líquida; e
- ii. no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

Após esse prazo de 15 (quinze) anos, a inobservância dos limites estabelecidos sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da LRF, mencionadas no **item 2.1.2 anterior**.

Ressalte-se que, no período compreendido entre a data da publicação da referida resolução (10/04/02) e o final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da referida resolução, serão observadas as seguintes condições.

- i. O excedente em relação aos limites apurado ao final do exercício do ano da publicação da citada resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro.

- ii. Para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da LRF.

- iii. O limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avo) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da LRF.

O Relatório de Gestão Fiscal é o documento que mostra a conformação da gestão orçamentária aos limites da despesa e da dívida pública. Deve ser apresentado ao final de cada quadrimestre, contendo, entre outras informações, o comparativo com os limites estabelecidos pela LRF, em relação às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, e indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites³⁵.

2.2.2 – Dos pleitos para a realização de operações de crédito

Conforme o estabelecido na LRF, o Ministério da Fazenda é o órgão responsável pela verificação do 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.

Em consonância com o exposto, a formalização do pleito, pelo ente interessado em contratar operação de crédito, deve ser encaminhada ao Ministério da Fazenda,

³⁴ Resolução Senado Federal nº 40, de 2001, publicada no DOU de 21/12/01 e republicada DOU de 10/04/02.

³⁵ LRF, art. 54 e 55.

devidamente fundamentada, com os respectivos pareceres de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das condições estabelecidas na LRF (art. 32).

Assim, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito, a serem viabilizadas na forma da Resolução Senado Federal nº 43/01, acompanhados de proposta da instituição financeira, instruídos com:

i. pedido do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela mencionada resolução;

ii. autorização legislativa para a realização da operação, ou seja, da Assembleia Legislativa, se Estado; da Câmara de Vereadores, se Município, ou da Câmara Distrital, se o interessado for o Distrito Federal.

iii. comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária;

iv. certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a. em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da LRF;

b. em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da LRF, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c. a certidão deverá ser acompanhada de declaração do Chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

v. declaração do Chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º da referida resolução;

vi. comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

vii. no caso específico de operações de Municípios com garantia de Estados, certidão emitida pela secretaria responsável pela administração financeira do garantidor, que ateste a adimplência do tomador do crédito perante o Estado e as entidades por ele controladas, bem como a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

viii. certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, quando couber, na forma regulamentada pelo Ministério da

Previdência e Assistência Social, o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

ix. cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

x. relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

xi. balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata a Resolução nº 43/01;

xii. comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o caput do art. 51 da LRF;

xiii. comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2, da LRF;

xiv. lei orçamentária do exercício em curso; e

xv. Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

No caso de pedidos de autorização para a realização de operações de crédito de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União, o encaminhamento ao Senado Federal deverá conter:

i. exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

ii. pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria;

iii. documentação de que trata o art. 21 da citada Resolução nº 43/01, mencionada no parágrafo anterior; e

iv. demonstrativo físico-financeiro dos desembolsos ocorridos, no caso de operações de crédito destinadas ao financiamento de etapas complementares ou subsequente dos respectivos projetos, comparando-o com o cumprimento das metas apresentadas ao Senado Federal por ocasião da solicitação do financiamento do projeto.

Os procedimentos para a instrução de pleitos de operações de crédito e a concessão de garantias, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, inclusive para fins de aprovação de operações de crédito externo pelo Senado Federal, foram atribuídos ao Ministério da Fazenda pela LRF³⁶, na forma disciplinada pela Resolução nº 43/01³⁷, do Senado Federal, assunto que será abordado no próximo tópico.

³⁶ Lei Complementar nº 101/00 (LRF), art. 32

³⁷ Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, conforme arts. 21, 22, 23, 24 e 25.

2.3 – A verificação de limites e condições para contratação de operações de crédito pelo Ministério da Fazenda

O Ministério da Fazenda é o órgão que detém a competência para verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à contratação de operações de crédito ou a concessão de garantias pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, em face do contido no art. 32 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), disciplinado pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

Na atuação do Ministério da Fazenda, há que se destacar a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional, como descrita a seguir.

2.3.1 – O papel da Secretaria do Tesouro Nacional

Nesse sentido, considerando as suas competências regimentais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão da estrutura do Ministério da Fazenda, disciplinou os procedimentos de instrução dos pedidos de verificação de limites e condições para a contratação de operações de crédito externo ou interno, ou a concessão de garantias, pelos entes federados, por intermédio da Portaria STN nº 396, de 2 de julho de 2009, por meio da qual aprovou “Manual para Instrução de Pleitos” (MIP), editado e atualizado periodicamente pela STN.

2.3.1.1 – Procedimentos estabelecidos pelo Manual para Instrução de Pleitos (MIP)

O referido Manual de Instruções de Pleitos (MIP) encontra-se disponibilizado em formato eletrônico na rede mundial de computadores³⁸ e compõe-se dos seguintes itens:

- i. descrição resumida das condições e vedações para a contratação de operações de crédito ou a concessão de garantias;
- ii. referência às disposições legais ou normativas que fundamentam as exigências de contratação;
- iii. procedimentos institucionais de relacionamento e comunicação com os entes federativos;
- iv. indicações dos endereços eletrônicos por meio dos quais serão obtidas informações sobre requisitos fiscais de estados e municípios; e
- v. modelos de documentos para formulação dos pedidos e comprovação de exigências previstas na legislação.

Os pedidos devem ser protocolados na Secretaria do Tesouro Nacional, acompanhados de todos os documentos previstos na Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, de acordo com cada tipo de operação de crédito ou concessão de garantias, e conforme discriminado no MIP.

A documentação apresentada para fins de juntada ao processo de análise deverá observar os seguintes requisitos formais, podendo ser solicitados documentos adicionais, considerados necessários à análise dos pleitos, em conformidade com a Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal:

³⁸ <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/MIP.pdf>

- i. os documentos deverão ser apresentados em originais ou em cópias autenticadas em cartório;
- ii. quando se tratar de lei, esta deverá ter sido publicada na imprensa ou em edital;
- iii. os documentos deverão ser legíveis e não apresentar rasuras; e
- iv. as assinaturas do chefe do poder executivo, dos secretários de governo e do chefe do poder legislativo deverão ser identificadas.

2.3.1.2 – A análise dos pleitos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Os pedidos de verificação de limites e condições para a contratação de operações de crédito ou a concessão de garantias serão analisados de acordo com o seguinte ordenamento:

- i. observância da sequência cronológica de protocolo dos documentos; e
- ii. distribuição alternada entre Estados, incluindo o Distrito Federal, e Municípios.

A verificação dos limites e condições para contratação de operação de crédito ou concessão de garantias deve ser efetivada no prazo de 10 (dez) dias úteis, desde que atendidos todos os requisitos mínimos definidos na legislação e fornecidos os demais documentos e informações complementares constantes do MIP.

Os pleitos que não atenderem aos requisitos mínimos definidos pelo Senado Federal são indeferidos de imediato, respeitado o direito do contraditório a ser exercido pelo ente federativo no prazo de 60 (sessenta) dias.

Os pleitos que não atenderem aos requisitos mínimos definidos pelo Senado Federal, por razão de ausência de documento necessário à análise, são arquivados mediante informação ao interessado ou ao agente financeiro, conforme seja o caso, podendo ser reaberto o processo de verificação de limites e condições mediante atualização dos documentos constantes do MIP.

Quando se tratar de linha de crédito aberta por instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil para operar com o setor público, as exigências para a adequação de documentos, ressalvadas as situações que necessitem de tratamento excepcional, são encaminhadas ao agente financeiro responsável pela proposta, que deve solicitar os procedimentos de ajuste ao ente interessado.

Quando não atendidas as exigências para adequação de documentos no prazo máximo 60 (sessenta) dias, o pedido de verificação de limites e condições pode ser arquivado.

Caso haja a constatação de que a documentação recebida não é suficiente para a sua análise, a Secretaria do Tesouro Nacional solicitará a complementação dos documentos e informações, fluindo prazo de até 60 (sessenta) dias.

Expirado o prazo estabelecido e não havendo comunicação oficial do ente, o pedido ao Senado Federal de autorização de operação de crédito externo pode ser arquivado mediante comunicação, juntamente com o pedido de concessão de garantia da União, quando for o caso.

Conhecidas essas regras sobre operações de crédito, o Módulo III a seguir vai especificar os requisitos para obtenção de financiamento no âmbito do Programa Saneamento Para Todos – Mutuários Públicos para execução de ações de saneamento básico vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento, de competência da SNSA.