

REGIME JURÍDICO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO DE INTERESSE DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

João Rezende Almeida Oliveira^{*}
Altair Gomes Caixeta^{**}
Ana Cristyna Macedo Leite Santos^{***}
Antônio Cláudio Portella Serpa e Silva^{****}
Erika Tuyama^{*****}
Marcelo Borella^{*****}
Neide Liamar Rabelo de Souza^{*****}
Ricardo Freire Vasconcelos^{*****}
Roberta Argenta Kappel^{*****}

RESUMO: A presente obra possui como objetivo determinar o regime jurídico estabelecido no direito pátrio com relação às operações financeiras de natureza externa a serem contratadas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Para Alcançar tal objetivo, pretende-se efetivar análise jurídica das disposições constitucionais, legais e regulamentares que tratam do tema. Especificamente, vale a pena assinalar o artigo 52 da Constituição, os dispositivos do Decreto-Lei n. 1312, de 15 de fevereiro de 1974, a Lei Complementar nº 101, de 2000, as resoluções do Senado Federal e os regulamentos expedidos pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento.

Palavras-chave: Operação financeira externa. Endividamento público. Garantia. Contragarantia – COFIEEX – Ministério da Fazenda.

ABSTRACT: This work has as objective to determine the legal regime established in the right home in relation to financial operations of external nature to be hired by the Union, states and municipalities. To achieve this goal is to carry out legal analysis of constitutional provisions, laws and regulations that address the issue. Specifically, it is worth to note Article 52 of the Constitution, the provisions of Decree-Law 1312, 15 February 1974, the

^{*} Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madrid. Professor da Disciplina Organismos Internacionais de Cooperação Econômica e Financeira.

^{**} Mestrando em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{***} Mestranda em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{****} Mestrando em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{*****} Mestranda em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{*****} Mestrando em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{*****} Mestranda em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{*****} Mestrando em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

^{*****} Mestrando em Direito do Programa de Mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília (UCB).

Complementary Law n ° 101, 2000, the resolutions of the Senate and the regulations issued by Ministry of Finance and the Ministry of Planning.

Keywords: foreign financial transaction. Public debt. Security. Counter. COFIEX. Ministério da Fazenda

SUMÁRIO

- 1. Introdução**
- 2. Das disposições constitucionais que tratam das operações de crédito externo das unidades federadas**
 - 2.1. Das garantias**
 - 2.1.1. Das garantias do Tesouro Nacional**
 - 2.2. Das operações de crédito, das garantias e contragarantias nos termos da LRF**
 - 2.3. As operações de crédito externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios: os limites e condições delimitados pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001**
 - 2.3.1. Dos limites e condições para a realização de operações de crédito**
 - 2.3.2. Dos pleitos para a realização de operações de crédito**
 - 2.3.3. Das autorizações específicas**
 - 2.3.4. Operações de crédito equiparadas**
 - 2.3.5. Das operações de crédito sujeitas a autorizações especiais**
 - 2.4. As operações de crédito externo da União, suas Autarquias e demais entidades controladas: limites e condições estabelecidas na Resolução do Senado Federal nº. 48, de 2007**
 - 2.5. Das atribuições e competências da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX)**
 - 2.6. Dos procedimentos estipulados pela Portaria MOG nº. 497, de 1990**
- 3. Conclusão**
- 4. Referências**

Lista de abreviaturas

BACEN – Banco Central do Brasil
CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5.10.1998
CMN – Conselho Monetário Nacional
COFIEEX – Comissão de Financiamentos Externos
DAU – Dívida Ativa da União
DOU – Diário Oficial da União
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GTEC – Grupo Técnico da COFIEEX
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MF – Ministério da Fazenda
MOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PA – Processo Administrativo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda
PIS – Programa de Integração Social
PPA – Plano Plurianual
SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais do MOG
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil
STN – Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda

1. Introdução

A turma da disciplina Organismos Internacionais de Cooperação Econômica e Financeira, do programa de Mestrado em Direito Internacional, Econômico e Tributário da Universidade Católica de Brasília decidiu, em comum acordo com o Professor da matéria, inovar a metodologia a ser adotada para o aprendizado da citada disciplina.

Para tanto, estipulou-se como meta a ser alcançada: a elaboração de uma pesquisa específica sobre o regime jurídico pátrio incidente sobre as operações financeiras externas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No início do semestre, foi feita uma reunião das disposições constitucionais, legais e regulamentares concernentes ao assunto. Foi feita a seguinte divisão de tarefas: cada aluno se encarregaria de analisar uma parte da legislação específica.

A medida que o semestre foi avançando, as contribuições dos alunos foram se incorporando ao texto em análise. Tais contribuições foram exaustivamente discutidas e aperfeiçoadas em sala de aula e o trabalho, assim, ganhou a dimensão buscada. Observe-se que alguns dos elementos textuais foram elaborados em sala de aula.

Tivemos como preocupação principal, traçar com precisão descritiva, o regime jurídico incidente. Não pretendemos aprofundar os elementos teóricos que nortearam a ação do legislador. Portanto, objetivou-se efetivar pesquisa que se torne útil para as entidades federativas que pretendam contratar operações de natureza externa.

Outrossim, tal pesquisa poderá servir de apoio para organismos internacionais que pretendam conceder empréstimos externos às unidades federativas.

O presente terá início com investigação das disposições constitucionais que regem o tema, em especial o art. 52 da Constituição, que estabelece as competências privativas e autorizadoras do Senado Federal.

A seguir, passaremos a estudar os dispositivos legais que regem o assunto, em especial o Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, que autorizou o Poder Executivo a conceder a garantia do Tesouro Nacional às operações de Crédito externo, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A análise dos arts. 32 e 40, da mencionada Lei, serão de primordial importância para elucidar o tema.

O capítulo seguinte tratará das condições e dos limites estipulados pelo Senado Federal, por meio das Resoluções nº 43, de 2001 e de nº 48, de 2007, que tratam respectivamente das operações de crédito externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios e da União, suas Autarquias e demais entidades controladas.

Por fim, serão estudadas as atribuições e competências da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) e os procedimentos administrativos específicos determinados pela Portaria MOG nº 497, de 1990.

2. Das disposições constitucionais que tratam das operações de crédito externo das Unidades Federadas

O artigo 52, da Constituição Federal de 1988, estabelece as competências privativas do Senado Federal.

As resoluções constam da lista das nossas espécies normativas elencadas no artigo. 59, VII, da Constituição. A princípio, a resolução tem consonância com um ato administrativo da alçada do Congresso Nacional ou de cada uma de suas Casas. Portanto, é possível existir resolução do Congresso, da Câmara e do Senado. Estas duas últimas, para veicularem

matérias de suas competências privativas, só podem se utilizarem das citadas resoluções, tendo em vista que o decreto legislativo não lhes está ao alcance.¹

Pode-se citar alguns exemplos de matérias próprias das resoluções: a delegação de competência feita ao Presidente da República (art. 68), a suspensão de lei declarada inconstitucional (art. 52, X), a fixação de alíquota (art. 155, § 2º, IV), onde se nota a predominância das medidas de caráter concreto, em contraposição ao decreto legislativo, que veicula preferencialmente assuntos de caráter genérico.

As Resoluções não estão sujeitas à sanção presidencial. A promulgação é feita pela Mesa da Casa Legislativa que as expedir. Quando se tratar de Resolução do Congresso Nacional, a promulgação é feita pela Mesa do Senado Federal.

Após esta breve digressão sobre a competência privativa do Senado Federal, passa-se a examinar esta competência no que diz respeito às operações externas de natureza financeira, que no comando constitucional encontra-se no art. 52, V a IX,² *in verbis*:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

...

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

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

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

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

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

A autorização para a realização de operações externas de natureza financeira, foi conferida ao Senado Federal e não à Câmara dos Deputados. A razão para tal procedimento é que no âmbito do bicameralismo do Congresso Nacional compete aos Senadores representar os Estados-membros. Portanto, para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contraíam operações financeiras de natureza externa, faz-se necessária a autorização do Senado Federal por meio da edição de Resolução autorizativa.

Para uma melhor compreensão e delimitação das operações financeiras externas e internas, segue uma análise dos incisos do Artigo 52 da Constituição que tratam do tema:

a) V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios

Prevê a necessidade de autorização prévia do Senado para empréstimos, financiamentos ou acordos externos de qualquer natureza, quer sejam de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal autorização deverá levar em conta aspectos de toda ordem, desde os econômico-financeiros até os político-administrativos.

Quaisquer das pessoas de direito público podem celebrar contratos de empréstimo junto às praças financeiras internacionais. No que diz respeito às operações financeiras externas da União e dos Territórios, há necessidade de ouvir o Poder Executivo Federal, porque em relação à União é ele que tem que solicitar a autorização do Senado. Os Territórios

¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentário à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 4. volume – tomo I. p. 170.

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 09 abr. 2009.

figuram aí sem necessidade, porque são meras descentralizações da União. Relembrando que a autorização se dá por resolução do Senado.³

Deve-se levar em consideração que a União detém um amplo poder de controle sobre o endividamento dos entes federativos no plano internacional. Tal prerrogativa decorreu da impontualidade de Estados e Municípios que não honraram tempestivamente seus compromissos financeiros no exterior, causando prejuízo ao crédito nacional. Este dispositivo está de acordo com o próprio regime federativo já que tudo o que repercute internacionalmente deve ter o assentimento da União.⁴

b) VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

A questão da dívida pública (art. 34, V, *a*) é um processo que tem limites. O endividamento não pode seguir uma espiral crescente com um ponto no infinito. Isto geraria problemas que afetariam a própria soberania nacional quando da dívida externa se tratasse, assim como poderia impor aos habitantes de um país pesados encargos, chegando a contrair ônus e prerrogativas para os diversos membros da coletividade, inclusive, a pôr em risco a própria coesão social.⁵

A questão fundamental reside no aspecto de que um gasto feito por uma geração poderá acarretar conseqüências para as gerações posteriores. Diante de tudo isso, é natural que o texto Constitucional tenha procurado traçar um ponto extremo para o endividamento cujas regras principais constam dos incisos V a IX.

No intuito de estabelecer um sólido sistema de controle sobre as finanças estaduais ou municipais, a Constituição de 1988, veio permitir que a União, por intermédio do Senado, fixe limites máximos globais da dívida consolidada ou fundada dos entes federativos.⁶

Dívida consolidada ou fundada é a obrigação financeira de quaisquer daquelas entidades da Federação resultante de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses. Contrapõe-se às operações de crédito por antecipação da receita, que são de curto prazo.

O limite superior é fixado em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicado igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos, apurado o montante da dívida consolidada no final de cada quadrimestre, de acordo com o que dispõe o art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).⁷

Uma vez apresentada a proposta, o Senado Federal deve deliberar sobre o valor a ser fixado. Do contrário, o texto legal mencionaria apenas a aprovação.

Observe-se que a Lei 9.496,⁸ de 11.9.1997, estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que

³ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2007. p. 414-415.

⁴ BASTOS, op. cit. p. 188-189.

⁵ Ibidem, p. 190.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 1. p. 325.

⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília. DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

⁸ BRASIL. **Lei nº. 9.496**, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de

específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal; a Resolução 40, de 2001, do Senado Federal - dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁹

- c) 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

Aqui, a resolução do Senado não tem por objeto apenas o estabelecimento dos limites globais, mas também a fixação de condições para as operações de crédito externo e interno das mencionadas entidades públicas e suas autarquias, assim com das demais entidades controladas pelo Poder Público Federal.¹⁰

Os requisitos constitucionais exigidos para as operações de crédito externo e interno, não se circunscrevem às pessoas jurídicas públicas – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios -, estendendo-se às respectivas autarquias, nas quatro esferas, assim como às demais entidades sob controle do poder público federal. Note-se, porém, que a deliberação do Senado não pressupõe proposta de iniciativa do Presidente da República.

- d) VIII – dispor sobre limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno

O presente inciso refere-se apenas à outorga de garantias em operações de crédito. Isso não significa que estas mesmas não dependam de autorização. Esta já vem exigida pelo inciso V deste artigo.

Ainda aqui, controle sobre o crédito público, por resolução que estabeleça limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo como, também, interno.

É clara a regra jurídica constitucional ao fixar a competência privativa do Senado Federal para dispor sobre limites e condições para a concessão (obtenção, autorização, permissão) de garantia da União, em operações de crédito externo e interno, no que diz respeito (a) à Administração direta, nas quatro esferas, a federal, a estadual, a municipal, a distrital, e no que se refere (b) à Administração indireta, as autarquias e demais entidades sob controle do poder público federal.¹¹

Caso os limites fixados pelo Senado não sejam respeitados, incorre-se em crime de responsabilidade, automaticamente desobrigando a União a respeitar a obrigação assumida.¹²

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

Este inciso somente ganha sentido em consonância com o inciso VI. Este se refere à dívida consolidada ou fundada, ou seja, ao compromisso de exigibilidade superior a doze meses (art. 98 da Lei 4.320/64).¹³ Assim, o inciso em exame, pela lógica, refere-se à dívida de exigibilidade inferior a doze meses.

responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2009

⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 487.

¹⁰ SILVA, op. cit. p. 415.

¹¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. vol. v, p. 2.600.

¹² BASTOS, op. cit. p. 192.

¹³ BRASIL. **Lei nº. 4.320**, de 17 março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito

A dívida mobiliária é a formada pela emissão de títulos da dívida pública, aqui a regra já não abrange a União. A razão dessa exclusão está no fato de que a fixação de limites da dívida mobiliária federal tem que ser feita não por resolução do Senado, mas por lei, nos termos do art. 48, XIV. Reafirmando que a regra só autoriza o estabelecimento daqueles limites e condições para a dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios¹⁴.

Outro artigo da Constituição que está em conformidade com o presente tema é o art. 164, que, no seu § 1º, veda ao Banco Central do Brasil (BACEN) conceder direta ou indiretamente empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. Ademais, permite, no § 2º do mesmo artigo, o exercício pelo Banco Central da tarefa de aumentar ou diminuir a liquidez do sistema financeiro mediante a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro Nacional.

2.1. Das garantias

2.1.1. Das garantias do Tesouro Nacional

O Decreto-Lei 1.312,¹⁵ de 15 de fevereiro de 1974, autorizou o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a créditos que vierem a ser obtidos no exterior bem como a contratar diretamente tais créditos para o fim especial de financiar programas governamentais de reaparelhamento de portos, de órgãos da administração federal no exterior, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica, desenvolvimento de indústrias básicas e agricultura educação, saúde pública, saneamento urbano ou rural, comunicações, pesca, amparo à média e pequena indústria, habitação, colonização, pecuária e integração e desenvolvimento urbano e regional ou ligados à segurança nacional.

Também autorizou o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional e créditos concedidos por organismos financeiros, estrangeiros ou internacionais a Estado ou Município, bem como a empresas públicas ou sociedades sob controle acionário do Poder Público desde que as operações se designem ao financiamento de programas mencionados no parágrafo anterior.

A competência para dar a garantia do Tesouro Nacional a créditos obtidos no exterior por fiança ou aval, poderá ser outorgada diretamente pelo Ministro da Fazenda (MF) nos financiamentos obtidos por órgãos da administração direta e suas autarquias, destinados a projetos de investimento ou outras finalidades previstas nos respectivos orçamentos de aplicações; bem como a créditos e financiamentos obtidos mediante acordo ou resultante deste em que a União Federal, direta ou indiretamente seja parte integrante.

Observe-se que nos termos do artigo 4º do mencionado Decreto-Lei, com a redação conferida pelo Decreto Lei 1.558, de 1977, nenhuma contratação de operação de crédito de origem externa ou de concessão de garantia da União Federal a crédito de origem externa poderá ser ajustada por órgãos integrantes da administração federal direta e indireta sem prévio e expresse pronunciamento do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República¹⁶ sobre o grau de prioridade do projeto ou programa específico,

Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

¹⁴ SILVA, op. cit. p. 415.

¹⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº. 1.312**, de 15 de fevereiro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior, vem como, a contratar créditos em moeda estrangeira nos limites que especifica, consolida inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

¹⁶ A partir de 30 de julho de 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

dentro dos planos e programas nacionais de desenvolvimento, bem como sobre a capacidade de pagamento do empréstimo, pelo órgão.

Salvo nos casos de órgãos do Governo Federal de seus agentes financeiros, ou de sociedades de que a União seja maior acionista, o aval do Tesouro Nacional somente será outorgado, nos casos previstos no referido Decreto-lei, quando o mutuário oferecer garantias julgadas suficientes para o pagamento de qualquer desembolso que a União possa vir a fazer se chamado a honrar o aval.

Note-se, que nos termos do 6º do citado Decreto-Lei, constitui competência privativa do Ministro da Fazenda firmar pela União Federal, quaisquer instrumentos de empréstimo, garantia, aquisição de bens e financiamento contratados no exterior, na forma da legislação vigente e observadas as condições estipuladas para operações dessa natureza, podendo delegar a referida competência em ato próprio ao Procurador-Geral ou a Procuradores da Fazenda Nacional; ao Secretário do Tesouro Nacional ou a representantes diplomáticos do País, no exterior.

Assim, a negociação de um empréstimo no exterior determinará a manifestação prévia sobre a concessão da garantia do Tesouro Nacional pelo Ministro da Fazenda, que poderá expedir carta de intenção nesse sentido.

Com respeito à cobrança de taxa, pela concessão de aval do Tesouro Nacional a título de comissão, execução ou fiscalização, diretamente pelo Ministério da Fazenda ou por intermédio de instituição financeira oficial, esta não poderá ser superior aos limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), nos termos do art. 4º IX, da Lei nº 4.595,¹⁷ de 31 de dezembro de 1964.

No seu artigo 9º, o Decreto-Lei 1.312, estipula que os valores dos juros e do principal dos títulos da dívida externa do Tesouro Nacional emitidos ao portador ou nominativos, relacionados com empréstimos ou operações de crédito efetuadas pelo Poder Executivo com base no referido normativo serão pagos ou remetidos livremente, sem quaisquer descontos, inclusive de natureza tributária ou cambial.

Os recursos em moeda estrangeira, originários de empréstimos ou operações de crédito externo celebrados pela União, destinados a financiar programas de interesse nacional nos termos e nos limites do citado Decreto-lei, poderão, sem ônus para o Tesouro Nacional, ser transferidos ao BACEN, para posterior emprego nos financiamentos autorizados pelo normativo mencionado. Na hipótese de transferência ao exterior, a amortização e os encargos financeiros do empréstimo ou operação de crédito ficarão a cargo do BACEN.

Com relação à possibilidade de dirimir as questões oriundas de operações de crédito externo por intermédio de arbitragem, o Tesouro Nacional poderá aceitar as cláusulas e condições usuais nas operações com organismos financiadores internacionais, sendo válido o compromisso geral e antecipado de dirimir todas as dúvidas e controvérsias derivadas dos respectivos contratos.

2.2. Das operações de crédito, das garantias e contragarantias nos termos da LRF

Responsável pela normatização das finanças públicas e objetivando a gestão fiscal da União, Estados e Municípios, a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A sua aplicabilidade, assim como, a complexidade de sua interpretação resultam em diversos comentários desenvolvidos pelos doutrinadores da área.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº. 4.595**, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º maio 2009.

De acordo com Kivoshi Harada, a LRF foi promulgada rapidamente em decorrência do clamor da opinião pública, que encontrava-se revoltada com os atos de improbidade reinante no Brasil. Ainda para o autor, esta Lei veio em busca de uma solução de transformação de caráter e conseqüente transformação das expectativas da sociedade, porém, de acordo com sua citação, a norma ainda não possui esta capacidade.

A correta utilização de recursos financeiros depende, fundamentalmente, da honestidade do administrador e de seus agentes públicos. Não há lei que possa transformar o desonesto em honesto, o ímprobo em probo; pode, quando muito, intimidá-lo com ameaças representadas por sanções penais. Como não há lei perfeita, a possibilidade, bem como, a probabilidade de os atos de improbidade nas três esferas de Poder e no âmbito das três entidades políticas, continuará em aberto, ainda que, em proporção menor.¹⁸

No que tange a concessão de garantias em operações de crédito, vale observar não só o art 32, da LRF, como também as condições estabelecidas pelo Senado. Existe no entanto, uma correlação com o oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao que fora concedido.

O artigo 32, da LRF, determina que o Ministério da Fazenda é o órgão competente para verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

Observa-se em seu art. 29, III, conceitua que as operações de crédito são os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo,¹⁹ 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. Equipara, também, à operação de crédito, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

O pedido deverá ser encaminhado ao Ministério da Fazenda e ser formalizado com fundamento em parecer dos órgãos técnicos e jurídicos da entidade interessada, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação. Além do mais, deverá ser observado o cumprimento dos seguintes requisitos:

- I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
- V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;
- VI - observância das demais restrições estabelecidas na Lei Complementar 101 de 2000.²⁰

Outra das competências destinadas ao Ministério da Fazenda é a de efetuar o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantindo, também, o acesso público às informações de natureza financeira, incluindo-se os encargos e

¹⁸ HARADA, Kivoshi. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Elaborado em 1.2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1354>> Acesso em: 12 de maio de maio de 2009.

¹⁹ que vem a ser um contrato pelo qual alguém transfere a propriedade de coisa fungível a outrem, que se obriga a lhe pagar coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

²⁰ LRF, art. 32, § 1º.

condições de contratação; os saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

A dívida pública consolidada ou fundada é definida como sendo o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, incluindo-se, também, as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Integram, ainda, a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houver sido incluídos (art. 29, I e § 3º e art. 30, § 7º, da LRF).

Já sobre a dívida pública mobiliária é obrigação representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios (art. 29, II, da LRF).

Importante salientar que os contratos de operação de crédito externo não poderão estipular cláusula que disponha sobre a compensação automática de débitos e créditos.

De acordo com a Resolução do Senado nº. 43, de 2001,²¹ em seu art. 1º “Subordinam-se às normas estabelecidas nesta Resolução as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantia”, o que permite compreender, o § 5º do art. 40, da LRF. A concessão da garantia é um compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculado.

O art. 40 da LRF estabelece normas rígidas de controle da dívida e do endividamento dos Entes Públicos, apresentando conceitos básicos, limites e condições para o retorno ou manutenção da dívida em níveis que não comprometam à saúde financeira da unidade federada ou União, especialmente para o futuro. Novas condições para a contratação de operações de crédito, destacando as por antecipação de receita orçamentária e para a concessão de garantia. A responsabilidade fiscal força a mudança no comportamento dos governantes, através da divulgação das informações orçamentárias e contábeis.

Os entes federados poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto no artigo 40, bem como as normas para contratação de operação de crédito (art. 32) e, ressalta-se que a União também esta sujeita aos "limites" e as condições estabelecidos pelo Senado Federal. As garantias estarão condicionadas ao oferecimento de contragarantias em valor igual ou superior às primeiras a ser concedida pelo tomador das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, observando o dispositivo do art. 38.

Devida a complexidade e para melhor compreensão do artigo 40 da LRF, passa-se a analisar os seus parágrafos:

- a) § 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observando o seguinte...

O § 1º, do art. 40, da LRF, exige que a garantia esteja condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou acima da garantia concedida, e à adimplência da entidade que a pleiteie, no que se refere às suas obrigações perante o garantidor, não se exige

²¹ BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43**, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 21 dez. 2001 e republicada no DOU de 10 abr.2002. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 1º maio 2009.

contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente e a contragarantia exigida pela União a Estado ou a Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá ser a vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e derivadas de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e aplicar o valor na liquidação da dívida.

- b) § 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

Em sentido semelhante o § 2º, do mesmo artigo, traz em seu corpo regras para créditos em instituições de créditos internacionais limitando os recursos aos valores recebidos por transferência voluntária regulamentado no art. 25, "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde".

- c) § 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

No entanto, o § 5º, veda à concessão de garantia acima do que fora fixado pelo Senado, sobre o mesmo tema trata o Decreto-Lei n 201, de 1967,²² versando sobre prefeitos e vereadores, onde a penalidade é a conseqüente perda do mandato.

A inobservância dos preceitos legais incorrem às sanções previstas no art. 4º do Decreto-Lei acima citado, como a cassação do mandato, suspensão dos atos e acessos a novos financiamentos. A concessão da garantia acima dos limites gera a nulidade do ato e conseqüente cassação do mandato, de acordo com o inciso VII, do mesmo artigo, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

In verbis:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

...

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática.

A regulamentação visa efetivar as operações de créditos, especialmente, se contribuem para um maior bem estar da coletividade. Exigindo estudos prévios que justifiquem sua inserção por meio de autorização expressa para contratação, constante no orçamento do ente solicitante, atendendo, também, o disposto no inciso III, art.167, da CF/88.²³

- d) § 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida pelo tomador da Antecipação da Receita Orçamentária. "Garantia é uma designação genérica atribuída às formas de proteção adicional com o que costuma se cercar o contratante que se considere o menos protegido ou que mais tenha a perder numa transação, como forma de assegurar que esta se dará na forma pactuada,

²² BRASIL, **Decreto-lei nº. 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 fev. 1967 e Retificado em 14 mar. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/_quadro.htm >. Acesso em: 1º maio 2009.

²³ VICCARI JUNIOR, Adauto.[et al.]; CRUZ, Flávio da Cruz (coord). **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. São Paulo: Atlas, 2009. p. 147.

que suas obrigações serão honradas na data fixada ou que lhe serão asseguradas compensações. Suas formas mais usuais são... e o aval (ou fiança) de terceiros, que assumem o encargo de garantir o cumprimento das obrigações ou de arcar com as compensações”.²⁴

A cassação do mandato vem como penalidade neste parágrafo, assim como no anterior, porém, não há nulidade do ato.

- e) § 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por: I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições; II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

Os casos do § 7º, excepcionadas, as entidades da administração indireta não podem conceder nenhum tipo de garantia. Em regra, essa lide está reservada ao ente político. Vale ressaltar que a Resolução Senado nº. 43, de 2001, limita as condições para endividamento de Estados e Municípios e respectivas autarquias e Fundações.

- f) § 8º Executa-se do disposto neste artigo a garantia prestada: I - por Instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às Instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente; II - pela União, na forma da lei federal, as empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

O conceito de operação de crédito é ampliado, incluindo a concessão de garantias, no mesmo nível de todo o tipo de financiamento ou empréstimo, inclusive arrendamento mercantil (*leasing*). Refere-se a uma limitação para concessão de garantias no percentual de 25% da receita líquida real da entidade estatal.

A LRF fixa exigências no que tange a operação de crédito, pois, deve haver autorização expressa na lei orçamentária, inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, salvo nos casos de operação por antecipação de receita, observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; autorização específica dessa Casa Legislativa, quando se tratar de operação de crédito externo; e atendimento ao disposto no inciso III, do art.167, da CF/88²⁵.

- g) § 9 Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

O preceito equilíbrio das contas públicas, em se tratando da Lei de Responsabilidade Fiscal, vincula-se ao cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas, bem como à observância de certos limites e condições impostas pela respectiva Lei e pela Constituição Federal.²⁶

O endividamento público ou empréstimo ocorre na forma de pagamento de juros e amortizações, sendo tratado no § 8º, do art. 165, da CF/88.

O não ressarcimento do pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito. Acarreta em infração que gera a penalidade de comprometer as transferências constitucionais para o ressarcimento.

²⁴ TOLEDO JUNIOR, Flávio C. de. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Comentada artigo por artigo**. São Paulo: Editora NDJ, 2001. p. 187.

²⁵ FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 123.

²⁶ SILVA, Francis Waleska Esteves da. **Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios informadores**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. p. 44.

h) § 10 o ente da federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação de mencionada dívida.

O ato de não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, gera a suspensão de acesso a novos financiamentos.

A dívida pública se desdobra em dívida pública interna e externa. A primeira é contraída diretamente com as instituições financeiras no país ou através da colocação de títulos do governo no mercado anônimo de capitais, incumbência do Banco Central, nos termos do art. 164, da CF/88. A externa vem a ser a soma de todo o dinheiro que o Brasil deve aos credores internacionais, provenientes de compromissos assumidos gerando a obrigação de pagamento do principal e acessórios.²⁷

2.3. As operações de crédito externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios: os limites e condições delimitados pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001

A Resolução Senado nº 43, de 21 de dezembro de 2001, dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendendo a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios realizar operação de crédito que represente violação dos acordos de refinanciamentos firmados com a União.

2.3.1. Dos limites e condições para a realização de operações de crédito

O artigo 167, III, da CF/88 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; Logo, a aferição deste limite deverá ser comprovada mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da LRF.

As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, como limites o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro, que não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida. Bem assim, 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.

Ressalta-se, mais uma vez, que 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.

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

Para melhor compreensão da composição da receita corrente líquida, o inciso IV, do art. 2º, da LRF, esclarece ser: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea “a”, do

²⁷ SILVA, op. cit., p. 44.

inciso I e no inciso II do art. 195,²⁸ e no art. 239 da CF/88;²⁹ b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da CF/88.

Serão, ainda, computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Kandir,³⁰ o governo federal ficou comprometido em compensar perdas decorrentes da isenção do ICMS sobre os produtos e serviços destinados à exportação. Como também, recursos provenientes do fundo previsto pelo art. 60 do ADCT, à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Para se atingir a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Inaplica-se às operações de crédito os comprometimentos anuais estabelecidos no inciso II, do art. 7º, da Resolução em comento, às quais estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496/1997, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada conforme acima descrito, além de que é vedada a 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.

Excetuam-se às essas vedações: a) o refinanciamento da dívida mobiliária e; b) as 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.

No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo, bem como a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada.

Nos termos do art. 18, da presente Resolução, a concessão de garantia, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a operações de crédito interno e externo exigirá: a) o oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida e; b) a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas.

Consideram-se inadimplentes os tomadores com dívidas vencidas por prazo igual ou superior a 30 (trinta) dias e não renegociadas, sendo que a comprovação da adimplência será feita meio de certidão do Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado o garantidor ou, alternativamente, mediante declaração fornecida pelo Estado, Distrito Federal ou Município que estiver operacionalizando a concessão da garantia.

Não será exigida contragarantia de órgãos e entidades que integrem o próprio Estado, o Distrito Federal, ou o Município. No entanto, o ente que tiver dívida honrada pela União ou

²⁸ Contribuições sociais para a seguridade social.

²⁹ Contribuição social para o PIS/PASEP.

³⁰ BRASIL, **Lei Complementar nº 87**, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 16 de maio 2009.

por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, não poderá contratar novas operações de crédito até a total liquidação da mencionada dívida. Excetuando-se da vedação o refinanciamento da dívida mobiliária.

Os contratos relativos a operações de crédito externo não podem conter qualquer cláusula, conforme listadas no art. 20:

- I - de natureza política;
- II - atentatória à soberania nacional e à ordem pública;
- III - contrária à Constituição e às leis brasileiras; e
- IV - que implique compensação automática de débitos e créditos.

2.3.2. Dos pleitos para a realização de operações de crédito

Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito acompanhada de proposta da instituição financeira, instruídos com mostra o art. 21 da presente Resolução:

- 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 por esta Resolução;
- II - autorização legislativa para a realização da operação;
- 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 Lei Complementar nº 101, de 2000;
 - 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 Lei Complementar nº 101, de 2000, 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;
- 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 - o caso específico de operações de Municípios com garantias 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. (Alterada pela Resolução nº 3, de 02.04.2002)
- 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 esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o caput do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - lei orçamentária do exercício em curso; e

XV - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

Estas disposições não se aplicam às operações de antecipação de receita orçamentária.

A constatação de irregularidades na instrução de processos de autorização regidos pela Resolução 43, tanto no âmbito do Ministério da Fazenda quanto no do Senado Federal, implicará a devolução do pleito à origem, sem prejuízo das eventuais cominações legais aos infratores, sendo que a devolução do processo deverá ser comunicada ao Poder Legislativo local e ao Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado o pleiteante.³¹

Caso a irregularidade seja constatada pelo Ministério da Fazenda, este deverá informar, também, ao Senado Federal, sendo que a Comissão de Assuntos Econômicos ou o Plenário do Senado Federal poderão realizar diligências junto aos pleiteantes, no sentido de suprir dúvidas e obter esclarecimentos. Em constatando a existência de operação de crédito contratada junto à instituição não-financeira dentro dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução, porém sem autorização prévia do Senado Federal ou do Ministério da Fazenda, a realização de nova operação de crédito pelo Estado, pelo Distrito Federal, ou pelo Município fica condicionada à regularização da operação pendente de autorização.

O encaminhamento dos pleitos pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal deve ser feito no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, contado do recebimento da documentação completa exigida por esta Resolução. Caso o Ministério da Fazenda constate que a documentação recebida não é suficiente para sua análise, solicitará a complementação dos documentos e informações, fluindo igual prazo a partir do cumprimento das exigências. Não atendidas as exigências no prazo, o pleito deverá ser indeferido.³²

Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, caso tenham dívidas referentes a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 (seguridade social) e 239 (PIS/PASEP) da CF/88 e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) deverão remeter, quando solicitado, ao Ministério da Fazenda: a) informações sobre o montante das dívidas flutuante e consolidada, interna e externa; b) cronogramas de pagamento de amortizações, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive os parcelamentos de débitos relativos às contribuições sociais para previdência social, PIS/PASEP e FGTS, com especificação das parcelas vencidas e não pagas; e c) balancetes mensais e síntese da execução orçamentária.³³

O descumprimento destas disposições implicará na paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Ministério da Fazenda.

Sujeitam-se à autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações: a) de crédito externo; b) decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior; e c) de emissão de títulos da dívida pública.³⁴

³¹ Resolução Senado 43/01, art. 24.

³² Resolução Senado 43/01, art. 25.

³³ Ibidem, art. 26.

³⁴ Ibidem, art. 28.

2.3.3. Das autorizações específicas

Os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda à aquela casa legislativa quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, acompanhados de parecer técnico que contenha, obrigatoriamente, os seguintes pontos, conforme art. 29:

I - demonstrativo do cumprimento dos requisitos mínimos definidos no art. 32 da Resolução 43 de 2001;

II - análise do mérito da operação de crédito, avaliando sua oportunidade, seus custos e demais condições, e seu impacto sobre as necessidades de financiamento do setor público; e

III - demonstrativo do perfil de endividamento da entidade pública solicitante, antes e depois da realização da operação.

O parecer a que se refere o caput incluirá, obrigatoriamente, conclusão favorável ou contrária ao mérito do pleito.

§ 2º Nos pleitos relativos a emissão de títulos da dívida pública, o parecer a que se refere o caput conterà, também:

I - especificação do valor dos títulos a serem emitidos e do valor do estoque de títulos do mesmo emissor já existentes, com indicação das datas de referência de tais valores;

II - análise do impacto da operação de crédito no mercado mobiliário e do desempenho dos títulos já emitidos nesse mercado; e

III - em se tratando de refinanciamento de títulos vincendos, histórico da evolução dos títulos desde sua emissão, registrando-se sua valorização ao longo do tempo.

Quando não atenderem aos requisitos mínimos, os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal não serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal.

Por fim, o Senado Federal devolverá ao Ministério da Fazenda, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto naquela Resolução.

2.3.4. Operações de crédito equiparadas

São também equiparadas às operações de crédito o 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.

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

2.3.5. Das operações de crédito sujeitas a autorizações especiais

São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as operações de crédito externo, as decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior, as de emissão de títulos da dívida pública, bem como, as de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

O Ministério da Fazenda deverá informar mensalmente ao Senado Federal a posição de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, bem como, cada uma das operações de crédito autorizadas ou não no período, fornecendo dados sobre a entidade mutuária, o prazo da operação e as condições de contratação, tais como valor, garantias e taxas de juros.

As resoluções do Senado Federal que autorizarem as operações de crédito deverão incluir informações relativas ao objetivo da operação e órgão executor, ao valor da operação e moeda em que será realizada, bem como, o critério de atualização monetária e às condições financeiras básicas da operação, inclusive cronograma de liberação de recursos, além do prazo

para o exercício da autorização, que será de, no mínimo, 180 (cento e oitenta) dias e, no máximo, 540 (quinhentos e quarenta) dias para as operações de dívidas fundadas externas, e de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, para as demais operações de crédito.³⁵

2.4. As operações de crédito externo da União, suas Autarquias e demais entidades controladas: limites e condições estabelecidas na Resolução do Senado Federal nº. 48, de 2007

Foi a Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007,³⁶ que dispôs sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabeleceu limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Nos termos do Art. 7º, da resolução, as operações de crédito interno e externo da União observarão os seguintes limites: a) o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, definida o inciso IV, do art. 2º, da LRF já mencionada; e b) o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, constante do art. 32 da LRF.

Ateste-se que o Parágrafo único, do art. 8º da Resolução, que estabelece os eventuais litígios entre a União ou suas autarquias, de um lado, e o credor ou arrendante, de outro, decorrentes do contrato, serão resolvidos perante o foro brasileiro ou submetidos a arbitragem.

Com respeito às garantias concedidas pela União, em seu art. 9º, trata do montante que não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida. Com apuração no final de cada exercício financeiro, com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas.

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

Ultrapassado o limite, ficará a União impedida de conceder garantias, direta ou indiretamente, até a eliminação do excesso. O limite poderá ser elevado temporariamente, em caráter excepcional, a pedido do Poder Executivo, com base em justificativa apresentada pelo Ministério da Fazenda.

Consta no art. 10, da presente Resolução, que a União só prestará garantia a quem atenda às seguintes exigências, no que couber:

I - existência de dotação na lei orçamentária para o ingresso dos recursos, o aporte de contrapartida, bem como os encargos decorrentes da operação ou, no caso de empresas estatais, inclusão do projeto no orçamento de investimento;

II - comprovação:

a) do adimplemento quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dela recebidos;

³⁵ Resolução 43/01, art. 44.

³⁶ BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 48**, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 24 dez. 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 1º maio 2009.

- b) do cumprimento dos limites constitucionais mínimos relativos aos gastos em educação e saúde;
 - c) da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
 - d) do cumprimento dos compromissos decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas ou programas de ajuste firmados com a União; e
 - e) do cumprimento dos demais dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- III - contragarantia que abranja o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura do inadimplemento; e
- IV - pagamento ou ressarcimento das despesas de natureza administrativa decorrentes da negociação e formalização dos instrumentos contratuais.

Os contratos deverão prever o fornecimento tempestivo e periódico, pela entidade beneficiária, dos saldos das obrigações acauteladas. Nas garantias concedidas pela União na modalidade de seguro, serão consideradas contragarantias suficientes os prêmios pagos pelos segurados, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas. Ademais, não serão exigidas contragarantias de autarquias, fundações ou empresas públicas federais, cujo capital pertença integralmente à União.

Sujeitam-se à aprovação específica do Senado Federal as operações de crédito externo, de responsabilidade da União, excluído o Banco Central do Brasil, bem como as garantias concedidas pela União a operações de mesma natureza, inclusive aditamento a contrato relativo à operação de crédito externo que preveja a elevação dos valores mutuados ou financiados ou a redução dos prazos de pagamento.

Para a formulação dos pedidos encaminhados ao Senado Federal, previamente deverá seguir uma vasta lista de instruções, apontadas no parágrafo único do art. 11:

- a) exposição de motivos do Ministro de Estado da Fazenda, acompanhada de pronunciamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional;
- b) comprovação do cumprimento dos dispositivos aplicáveis constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- c) análise dos custos e benefícios econômicos e sociais do projeto a ser financiado pela operação de crédito;
- d) autorização legislativa competente;
- e) comprovação de que o programa ou projeto está incluído na Lei do Plano Plurianual;
- f) comprovação da inclusão na lei orçamentária das dotações necessárias ao ingresso dos recursos externos, ao pagamento dos encargos da operação, bem como à contrapartida nacional ou ao sinal da operação em se tratando do financiamento da aquisição de bens e serviços, quando cabível;
- g) comprovação da inclusão dos programas e projetos, no caso das empresas estatais, no Orçamento de Investimentos;
- h) cronograma estimativo de execução do programa, projeto ou aquisição de bens e serviços;
- i) análise financeira da operação acompanhada do cronograma de dispêndio e avaliação das fontes alternativas de financiamento;
- j) informações sobre o atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição e dos demais limites de endividamento fixados pelo Senado Federal, no que couber;
- l) informações sobre as finanças do tomador destacando o montante e o cronograma da dívida interna e externa;
- m) comprovação do cumprimento das condições previstas no caso da concessão de garantias; e
- n) outras informações que habilitem o Senado Federal a conhecer perfeitamente a operação de crédito.

Os pedidos de autorização para operações de crédito externo vinculadas à aquisição de bens ou contratação de serviços, decorrentes de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, em caso de dispensa de licitação, nos termos do inciso XIV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,³⁷ deverão ser encaminhados com os pareceres técnico e jurídico da entidade contratante, discriminando as vantagens econômicas para o Poder Público no que diz respeito ao preço da aquisição e às condições financeiras do financiamento.

São autorizadas, de forma global e sem necessidade de nova Resolução, as operações de crédito externo de natureza financeira de interesse da União, de suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, a que se refere o inciso V, do art. 52 da CF/88, de caráter não-reembolsável, assim caracterizadas as doações internacionais e outras da espécie.³⁸

O Ministério da Fazenda deverá informar ao Senado Federal, semestralmente, as operações de crédito contratadas durante o período, incluindo informações quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), os benefícios econômicos ou sociais decorrentes, as dotações orçamentárias existentes para o ingresso dos recursos e para eventual contrapartida financeira de responsabilidade do beneficiário.³⁹

Os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito externo, mediante emissão de títulos da República no mercado financeiro internacional, que não estejam inseridos em programas aprovados em resolução específica do Senado Federal deverão ser encaminhados àquela Casa, informando o montante máximo das emissões, seus objetivos, a destinação dos recursos e informações quanto à existência de previsão orçamentária para as despesas decorrentes das operações.⁴⁰

O Ministro de Estado da Fazenda deverá encaminhar ao Senado Federal, ao final de cada trimestre civil, relatório das emissões realizadas, bem como a posição do saldo da autorização concedida. O não cumprimento do citado prazo implicará a imediata suspensão da autorização concedida, até que sejam encaminhadas as informações pertinentes.

2.5. Das atribuições e competências da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX)

A COFIEIX é órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MOG), foi instituída inicialmente pelo Decreto nº 99.241, de 7 de maio de 1990, revogado pelo Decreto nº 688,⁴¹ 26 de novembro de 1992, com atribuição de coordenar a captação de recursos externos para o financiamento de projetos, em função da definição das prioridades nacionais e setoriais, da disponibilidade de recursos de contrapartida e da capacidade de execução e de endividamento das entidades beneficiárias.

Em 2000, foi editado o Decreto nº 3.502,⁴² que reorganizou o funcionamento e a estrutura da COFIEIX. De acordo com esse novo diploma legal, o MOG somente poderá

³⁷ BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 jun. 1993 e republicada em 6 jul. 1994. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 16 maio 2009.

³⁸ Resolução Senado nº 48/07, art. 13.

³⁹ Resolução Senado nº 48/07, art. 13, parágrafo único.

⁴⁰ Ibidem, art. 14.

⁴¹ BRASIL. **Decreto nº 688**, de 26 de novembro de 1992. Dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEIX e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 nov. 1992. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0688.htm>. Acesso em: 16 abr. 2009.

⁴² BRASIL. **Decreto nº 3.502**, de 12 de junho de 2000. Dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República

autorizar a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio de natureza financeira de fontes externas, mediante prévia manifestação da Comissão de Financiamentos Externos.

Nesse sentido, como forma de compreender as atribuições e funcionamento desse conselho, faz-se necessário um estudo crítico e contextualizado acerca do Decreto em tela. Que estabeleceu quais são as finalidades da COFIEIX, em seu art. 2º: a) identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas; b) examinar e avaliar pleitos relativos a alterações de aspectos técnicos de projetos ou programas em execução, com apoio externo de natureza financeira, nos casos em que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais, especialmente prorrogações de prazo de desembolso, cancelamentos de saldos, expansões de metas e reformulações dos projetos ou programas.

No exercício dessas atribuições, as recomendações da COFIEIX acerca dos financiamentos externos em projetos ou programas federais, estaduais e municipais deverão respeitar os balizamentos mínimos fixados no art. 4º:

Art. 4º O atendimento dos seguintes requisitos mínimos condicionará as recomendações da COFIEIX:

- I - compatibilidade do projeto com as prioridades do Governo Federal;
- II - compatibilidade do financiamento externo com as políticas do Governo Federal;
- III - compatibilidade do projeto com as metas fiscais do setor público;
- IV - avaliação dos aspectos técnicos do projeto; e
- V - avaliação do desempenho da carteira de projetos em execução do proponente mutuário e do executor.

O mesmo artigo 4º estabelece requisitos gerais aplicáveis indistintamente aos tomadores de empréstimo, independentemente da vinculação à esfera de governo federal, estadual, distrital ou municipal.

Como requisitos especificamente aplicáveis aos financiamentos tomados por entidades do Governo Federal, o art. 5º dispõe que, as recomendações da COFIEIX estarão condicionadas ao seu enquadramento dentro dos programas, ações e recursos previstos no Plano Plurianual, bem como a observância de fontes de recursos vinculadas, alternativas ao financiamento externo.

Por sua vez, o art. 6º, dispõe que:

Art. 6º. Nos casos de Estados, Municípios e suas entidades e de empresas públicas ou de sociedade de economia mista, inclusive as federais, as recomendações da COFIEIX estarão condicionadas, adicionalmente, ao atendimento dos seguintes requisitos específicos:

- I - existência de capacidade de pagamento e de aporte de contrapartida do proponente mutuário, apurada pelo Ministério da Fazenda; e
- II - avaliação do cumprimento do contrato de renegociação da dívida entre o proponente mutuário e a União e do programa de ajuste fiscal a ele associado, quando existirem.

Da análise do dispositivo legal acima transcrito, percebe-se que as recomendações da COFIEIX devem analisar a capacidade de pagamento desses entes e a verificação da contrapartida oferecida pelo proponente de modo a adequar-se às normas relativas a contratação de operação de crédito. Tal norma resulta da preocupação relacionada com o endividamento público e sua adequação à LRF.

Especificamente, em relação aos municípios, foi editada a Resolução COFIEIX nº. 294, de 2006,⁴³ que dispõe sobre os critérios considerados para análise dos pleitos de operação de crédito externo de interesse de municípios, com garantia da União. Dessa forma, somente serão considerados pela comissão os pleitos que atendam aos seguintes critérios:

- I - população superior a cem mil (100.000) habitantes, de acordo com informação atualizada fornecida pelo IBGE. Neste caso, levar-se-á em consideração uma margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada;
- II - capacidade de pagamento com classificação A ou B, de acordo com os critérios previstos na Portaria MF 89/1997, de 25 de abril de 1997;
- III - limite da dívida financeira - considerados os efeitos da operação de crédito pleiteada - de até 90% da Receita Líquida Real, daqueles municípios que refinanciaram dívidas sob amparo da Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001;
- IV - limite da dívida consolidada líquida - considerados os efeitos da operação de crédito pleiteada - de até 110% da Receita Corrente Líquida, para aqueles municípios que não refinanciaram dívidas sob amparo da Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001;
- V - valor do desembolso total da operação de crédito inferior a 20% da Receita Corrente Líquida do município;
- VI - contrapartida com recursos próprios, prevista para a operação de crédito, de pelo menos 50% do valor do projeto a ser financiado; e
- VII - em havendo projeto em execução deverá ser apresentado certificado, emitido por parte do organismo financiador e ratificado pela Comissão de Financiamentos Externos, atestando seu bom desempenho.

Consolidando tal preocupação, compete ainda ao COFIEIX aprovar limite global consolidado para as operações com financiamento externo, tomando como base proposta encaminhada pelo Secretário do Tesouro Nacional (STN). Dentro desse contexto normativo, a Resolução COFIEIX nº 387, de 21 de julho de 2008,⁴⁴ aprovou, para o quadriênio 2008/2011, o limite global consolidado para operações de crédito externo da União.

Em outra vertente, dentro dessas atividades desenvolvidas pela COFIEIX, muito importante é a análise do Regimento Interno deste órgão, criado pela Resolução 290, de 1º de setembro de 2006,⁴⁵ que estabelece toda a sua estrutura de funcionamento, bem como as atribuições de cada membro do grupo.

⁴³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Comissão de Financiamentos Externos. **Resolução nº. 294**, de 18 de setembro de 2006. A Comissão de Financiamentos Externos, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 18, inciso IV, da Resolução COFIEIX nº. 290, de 01 de setembro de 2006, referente ao Regimento Interno da COFIEIX. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 set. 2006. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Resolucao/060918_resol_294.pdf. Acesso em: 23 maio 2009.

⁴⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Comissão de Financiamentos Externos. **Resolução nº. 387**, de 21 de julho de 2008. Resolve aprovar, para o quadriênio 2008-2011, com base na Nota Técnica nº 1.675/STN/COGEP/GERIS, de 10 de setembro de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, o limite global consolidado para operações de crédito externo da União. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?data=23/07/2008&jornal=1&pagina=61&totalArquivos=80>. Acesso em: 23 maio 2009.

⁴⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Comissão de Financiamentos Externos. **Resolução nº. 290**, de 1º de setembro de 2006. Aprova a Resolução que disciplina as normas e procedimentos de financiamento no âmbito dos trabalhos da COFIEIX, na forma do Anexo à presente Resolução. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 set. 2006. Disponível em:

Sobre o funcionamento, as reuniões da COFIEIX para deliberação obedecem ao disposto no art. 5º, desta Resolução:

Art. 5º A COFIEIX reunir-se-á por convocação de seu Presidente ou de cinco de seus membros.

§ 1º A convocação para as reuniões da COFIEIX será efetuada com antecedência mínima de dez dias úteis, por correspondência e meio eletrônico, encaminhando agenda e documentação pertinentes às reuniões, com a indicação da data, horário e local.

§ 2º Os pleitos de natureza reembolsável poderão ser incluídos na agenda preliminar das reuniões da COFIEIX, desde que tenham sido examinados pelo GTEC e cumpridos todos os trâmites pertinentes.

§ 3º É facultado ao Secretário-Executivo da COFIEIX incluir na agenda preliminar das reuniões da Comissão pleitos de natureza não reembolsável sem a prévia análise do GTEC.

§ 4º A agenda preliminar das reuniões da Comissão será proposta pelo Secretário-Executivo e aprovada pelo Presidente da COFIEIX.

§ 5º O GTEC manifestar-se-á sobre a agenda preliminar proposta pelo Secretário-Executivo, antes da reunião da COFIEIX.

§ 6º A agenda definitiva será aprovada pelo plenário da COFIEIX.

§ 7º Os pleitos que, após doze meses contados a partir da data de sua apreciação pelo GTEC, não estiverem em condições de serem apreciados pelo plenário da Comissão serão arquivados.

§ 8º Os pleitos poderão ser objeto de reavaliação pelo GTEC em até doze meses, contados a partir da data do arquivamento, a pedido do interessado e atendidas as condições necessárias.

§ 9º Os pleitos retirados de pauta que não tenham sido complementados com as informações necessárias para sua avaliação no prazo de doze meses contados a partir da data da comunicação de retirada de pauta pela COFIEIX serão arquivados.

Em suas deliberações, a COFIEIX deverá buscar o consenso entre os seus membros, sendo fixado como quorum mínimo para cada reunião a maioria absoluta de seus membros.

O artigo 6º, dessa Resolução dispõe qual o procedimento que deve ser observado para que os pedidos de contratação de empréstimos sejam submetidos à análise deste órgão, definindo formas que devem ser respeitadas pelos proponentes para cada tipo de projetos, programas ou operações financeiras:

Art. 6º Os pleitos para avaliação da COFIEIX serão encaminhados à Secretaria-Executiva da Comissão, nas formas estabelecidas a seguir:

I - carta-consulta, se relativos a projetos ou programas candidatos a apoio externo de natureza financeira reembolsável;

II - carta-proposta, se relativos a operações de cunho comercial destinadas ao financiamento de aquisições de bens e serviços para projetos públicos;

III - termo de referência, se relativos a projetos ou programas candidatos a apoio externo de natureza financeira não reembolsável; e

IV - formulário próprio, se relativos a projetos ou programas candidatos à doação do Global Environment Facility – GEF.

Os atos da COFIEIX relativos à identificação e avaliação dos pleitos de apoio externo de natureza financeira e à avaliação daqueles relativos a alterações de aspectos técnicos de projetos ou programas em execução serão firmados por seu Presidente e por seu Secretário-Executivo e serão consubstanciados em:

I - Recomendações a serem submetidas ao Ministro de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, para aprovação, quando se tratar de pleitos a que se refere o inciso I do art. 1º;

II - Recomendações a serem submetidas ao Ministro de Estado da Fazenda e às demais autoridades competentes, quando se tratar de pleitos a que se refere o inciso II do art. 1º; e

III - Comunicados de retirada de pauta a serem encaminhados aos proponentes mutuários.

Parágrafo único. As Recomendações relativas aos pleitos a que se refere o inciso I do art. 1º serão publicadas no Diário Oficial da União, devendo o seu teor ser comunicado aos interessados.⁴⁶

Oportuno lembrar que dentro do organograma interno da COFIEIX foi criado um grupo de trabalho permanente denominado Grupo Técnico da COFIEIX (GTEC), composto por representantes indicados pelos membros da COFIEIX, com o objetivo de examinar os pleitos a que se refere o art. 1º de seu Regimento Interno e assessorar a COFIEIX no desempenho de suas funções.

Cabe ao GTEC a avaliação técnica das propostas de projetos ou programas com apoio externo de natureza financeira reembolsável ou não reembolsável. Consiste ainda em atribuição desse grupo técnico, a análise das alterações em projetos ou programas em execução, com apoio externo de natureza financeira, nos casos que requeiram modificações nos respectivos instrumentos contratuais.

Por último, merece ainda destaque o grupo de trabalho permanente instituído pela Portaria Interministerial nº 698, de 22 de julho de 1991, que faz parte da estrutura da COFIEIX, com o objetivo de analisar projetos candidatos a apoio externo de natureza financeira não reembolsável do Global Environment Facility (GEF).

2.6. Dos procedimentos estipulados pela Portaria MOG nº. 497, de 1990

O procedimento relativo às operações de crédito ou de arrendamento mercantil (*leasing*), externo ou interno, celebradas pela União e a concessão de garantia do Tesouro Nacional àquelas operações é regulado pela Portaria nº 497,⁴⁷ de 27 de agosto de 1990, editada pelo então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

De acordo com o disposto no art. 2º, da referida Portaria, todo e qualquer expediente dirigido ao Ministro de Estado ou a outra autoridade do Ministério da Fazenda, concernente à realização de operação de crédito ou de arrendamento mercantil, externo ou interno da União ou à concessão de garantia do Tesouro Nacional, será, em um primeiro momento, encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Desse modo, é atribuição da PGFN emitir parecer acerca dos pedidos de contratação de crédito ou arrendamento mercantil (*leasing*), externo ou interno, ou na obtenção da garantia da União nas mesmas operações. Observe-se que a PGFN deverá emitir seu parecer antes do envio à Casa Civil da Presidência da República, para posterior encaminhamento ao Senado Federal, com vistas a obter a respectiva autorização. Após a aprovação do Senado, a PGFN emitirá um segundo parecer autorizando a assinatura do Contrato. Por fim, a PGFN emitirá um Parecer final acerca da legalidade da operação de crédito.

O pedido da entidade ou órgão interessado na contratação de crédito ou na obtenção da garantia da União deverá estar instruído, no que couber, com os documentos relacionados no art. 3º, da Portaria nº 497/90, *in verbis*:

⁴⁶ Resolução COFIEIX nº 290, art. 10.

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Gabinete do Ministro. **Portaria nº. 497**, de 27 de agosto de 1990. Arrendamento mercantil (*leasing*) – Regula o procedimento relativo a operações de crédito ou de arrendamento mercantil externo ou interno a serem celebrados pela União. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 30 ago. 1990. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/900827_port_497.pdf>. Acesso em: 23 maio 2009.

3º O pedido da entidade ou órgão interessado na contratação de crédito ou na obtenção da garantia da União deverá estar instruído, no que couber, com os seguintes documentos:

I - certidão negativa:

- a) de débitos junto à Previdência Social; e
- b) de débito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, emitida pela Caixa Econômica Federal.

II - declaração de inexistência de débito junto a entidades controladas pelo Poder Público Federal;

III - comprovação de inexistência de débitos relativos aos recolhimentos de que trata o artigo 5º do Decreto-Lei n. 2.4321, 17 de maio de 1998, no caso de concessionária de serviços públicos de energia elétrica, mediante documento expedido pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE;

IV - indicação circunstanciada das contragarantias a serem oferecidas ao Tesouro Nacional;

V - análise:

- a) dos custos e benefícios econômicos e sociais do projeto a ser financiado pela operação de crédito.

b) financeira da operação, incluindo cronograma de utilização dos recursos;

c) das fontes alternativas de financiamento do projeto.

VI - data do início da execução do programa ou projeto;

VII - informações sobre as finanças do tomador e do contragarantidor; destacando:

a) o montante da dívida, interna e externa;

b) o cronograma de dispêndios relativos à dívida interna e externa;

c) o cronograma de dispêndios relativos à operação a ser autorizada;

d) a capacidade de pagamento do empréstimo ou arrendamento mercantil;

e) os débitos vencidos e não pagos; e

VIII - minuta dos instrumentos contratuais a serem negociados e formalizados.

Além das formalidades constantes do *caput* do art. 3º, transcrito acima, os parágrafos constantes desse dispositivo complementam o regramento na contratação de crédito ou na obtenção da garantia da União. Estabelece o § 1º, do art. 3º, da citada Portaria que os órgãos ou entidades vinculados ao Poder Público Estadual ou Municipal ou do Distrito Federal, além dos documentos indicados nos incisos I a VIII do art. 3º, para o pedido de contratação de crédito ou na obtenção da garantia da União será, ainda, instruído, no que couber, com os seguintes documentos:

a) comprovação de que as leis orçamentárias consignam dotação para o custeio do projeto;

b) comprovação de que a operação está contida nos limites de endividamento fixados pelo Senado Federal;

c) cópia de publicação dos atos legislativos que demonstrem o cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição, e no artigo 38, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

d) cópia de publicação dos atos legislativos que demonstrem que foram instituídos os tributos a que se referem os artigos 155, I e II e 156, I a IV, da Constituição, conforme se trate de órgão ou entidade estadual, municipal ou do Distrito Federal;

e) cópia de publicação da lei autorizativa da contratação da operação e da outorga de contragarantia ao Tesouro Nacional.

Nos casos de contratação de crédito pela Administração Direta ou Autárquica da União ou obtenção de garantia da União em favor daqueles entes, as informações sobre as finanças do tomador e do contragarantidor serão prestadas pela STN, destacando-se informações sobre o montante da dívida interna e externa, o cronograma de dispêndios relativos as obrigações totais, o cronograma de dispêndios relativos à operação a ser autorizada, a capacidade de pagamento do empréstimo ou arrendamento mercantil e os débitos vencidos e não pagos.

Em se tratando de operações envolvendo entidade da Administração Federal indireta, disciplina o § 3º, do art. 3º, da mesma Portaria, sem prejuízo da documentação estabelecida nos incisos do art. 3º;⁴⁸ o pedido deverá também ser instruído com a comprovação de que a operação estará contida nos limites estabelecidos pela Resolução Senado Federal nº 48, de 2007.

Assim, operações de crédito envolvendo entidade da Administração Federal indireta em um exercício não poderão exceder o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.⁴⁹

É, outrossim, regra geral estabelecida no § 4º, do art. 3º, da Portaria nº 497/90 que, para operações de crédito a serem contratadas junto a organismo internacional multilateral ou agência governamental estrangeira, comprovar-se-á que o projeto foi previamente examinado e aprovado pela COFIEX, com a ciência do Ministro do Planejamento.

Os órgãos que deverão prestar informação no processo originado a partir do pedido de contratação de operação de crédito são relacionados no § 5º, do art. 3º, da Portaria em tela, quais sejam, a Coordenadoria da Dívida Ativa da União, da PGFN, quanto à existência, ou não, de Dívida Ativa da União inscrita em desfavor do órgão ou entidade interessada; a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), quanto à existência, ou não, de débito, de natureza tributária, ainda não inscrito como Dívida Ativa da União (DAU); e a STN quanto à existência, ou não, de débito, de natureza financeira, ainda não inscrito como DAU. Note-se que tais certidões poderão ser obtidas, atualmente, via *internet*, inclusive no ato de assinatura do contrato.

As contragarantias a serem oferecidas à União, pela outorga de garantia em operação de crédito ou de arrendamento mercantil, devem ser suficientes para a amortização integral da operação e variam de acordo com a natureza jurídica do interessado, estão relacionadas no art. 4º da Portaria nº 497/90, *in verbis*:

Art. 4º As contragarantias a serem oferecidas à União, pela outorga de garantia em operação de crédito ou de arrendamento mercantil, devem ser suficientes para a amortização integral da operação e consistirão em:

I - no caso da Administração Direta dos Estados, Municípios e Distrito Federal: caução da cotas de repartição das receitas tributárias estabelecidas no artigo 159 da Constituição e complementadas por fiança bancária, hipoteca ou por quaisquer outras garantias em direito admitidas;

II - no caso da Administração Indireta dos Estados, Municípios e Distrito Federal: caução da cotas de repartição das receitas tributárias mediante interveniência do Estado, do Município ou do Distrito Federal, complementadas por fiança bancária, hipoteca, alienação fiduciária, penhor, caução de títulos, ações, cessões de créditos existentes em contas de depósitos provenientes de receitas de serviços ou fornecimentos realizados e de cobrança de contas de sua emissão ou quaisquer outras garantias em direito admitidas.

⁴⁸ O art. 3º da Portaria nº 497/90 relaciona os seguintes documentos, a serem apresentados por todos os órgãos ou entidades que desejem celebrar contratação de crédito ou na obtenção da garantia da União: a) comprovação de que as leis orçamentárias consignam dotação para o custeio do projeto; b) comprovação de que a operação está contida nos limites de endividamento fixados pelo Senado Federal; c) cópia de publicação dos atos legislativos que demonstrem o cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição, e no artigo 38, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; d) cópia de publicação dos atos legislativos que demonstrem que foram instituídos os tributos a que se referem os artigos 155, I e II e 156, I a IV, da Constituição, conforme se trate de órgão ou entidade estadual, municipal ou do Distrito Federal; e) cópia de publicação da lei autorizativa da contratação da operação e da outorga de contragarantia ao Tesouro Nacional.

⁴⁹ A exceção atinente às autorizações de crédito suplementar e especial com finalidade específica, nos termos do art. 37 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passou a vigorar cinco anos após a vigência da Constituição Federal de 1988, isto é, em 1993.

Ainda em relação às contragarantias, estabelece o § 1º, do art. 4º, que não será aceita a fiança prestada por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, por Estado, Município ou pelo Distrito Federal.

As disposições acerca do contrato de contragarantia estão relacionadas no § 2º do mesmo artigo, onde estabelece que o referido instrumento acordado deverá conter, entre outras cláusula, a que o contragarantidor autorize o Banco do Brasil S/A a reter, nas épocas aprazadas, créditos representativos das cotas relativas às transferências federais a que faça *jus* e a aplicá-los no pagamento das parcelas do principal e encargos da operação.

No pedido de contratação de operação de crédito, é atribuição da PGFN, na forma dos art. 5º e 6º da Portaria nº 497/90, promover a formação do competente processo administrativo (PA), ao qual serão anexados todos os demais documentos pertinentes ao mesmo objeto, bem como registrar os respectivos elementos na base de dados do processamento eletrônico mantido pela própria Procuradoria.

Uma vez instaurado o PA pela PGFN, os autos serão remetidos à STN, para manifestação conclusiva acerca da operação de crédito ou de arrendamento mercantil, ou a concessão da garantia da União sobre a qual versar o pedido inaugural. No caso de operação de interesse da União ou de entidade da Administração Federal Indireta, a emissão de parecer será precedida da comunicação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), relativamente à inclusão do projeto no plano plurianual.

Também intervirá no processo, preliminarmente à remessa do PA à STN, a SOF, que deverá verificar a inclusão da operação nos orçamentos da União - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) -, quanto aos seguintes aspectos:

a) conveniência e oportunidade da contratação da operação de crédito ou de arrendamento mercantil, ou da concessão da garantia do Tesouro Nacional, bem assim do alcance dos itens por ela cobertos;

b) inclusão do valor da operação nos limites de endividamento da União, fixados pelo Senado Federal;

c) existência de previsão orçamentária para o projeto ou programa, com destaque dos recursos destinados à contrapartida, ao pagamento da entrada e dos encargos e à amortização da dívida, com base nas informações prestadas pelo tomador;

d) indicação de fontes de recursos complementares para a execução do projeto ou programa;

e) inclusão do projeto ou programa no plano plurianual, com base nas informações fornecidas pelo tomador;

f) viabilidade de cumprimento das condições prévias ao desembolso do empréstimo;

g) capacidade de amortização do empréstimo, quando o tomador for entidade da Administração Federal Indireta ou órgão ou entidade da Administração Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal ou Municípios;

h) contragarantias oferecidas, observados os critérios estabelecidos na própria Portaria em análise.

O pronunciamento da STN somente poderá ser emitido se o PA estiver regularmente instruído, ou seja, se o pedido da entidade ou órgão interessado na contratação de crédito ou na obtenção da garantia da União tiver acompanhado das certidões oficiais e das informações listadas no art. 3º, dessa Portaria. Ainda, a STN somente poderá se manifestar PA se o interessado, o respectivo controlador ou entidade interligada, coligada ou controlada não tiver dívida em atraso registrada junto àquele órgão.

Após o parecer da STN, o processo será encaminhado à PGFN. A emissão de parecer desfavorável desta implicará no arquivamento do processo administrativo, comunicando a decisão à autoridade que houver solicitado a aprovação do Ministro da Fazenda.

Uma vez publicada a resolução do Senado Federal, autorizando a contratação do crédito ou a outorga da garantia da União, a PGFN submeterá a operação à apreciação do Ministro da Fazenda, o qual à vista do parecer da STN, e da PGFN, proferirá despacho autorizando a formalização da operação de crédito externo ou da concessão da garantia do Tesouro Nacional, conforme o caso, indicando os fundamentos legais aplicáveis e aprovando a minuta do instrumento contratual, com as alterações propostas pela PGFN, se for o caso.

A PGFN somente submeterá as operações de crédito interno ou externo à aprovação ministerial após a apresentação do termo de contragarantia, já analisado anteriormente. A decisão ministerial será publicada no Diário Oficial da União (DOU), ressalvados os casos classificados como sigilosos pela legislação pertinente.

Após a decisão ministerial, estabelece o art. 7º da citada Portaria, que a PGFN indicará, de comum acordo com o órgão ou entidade interessada e a instituição ou organismo concedente do empréstimo ou financiamento, a data e o local para a celebração dos instrumentos contratuais respectivos, a qual, preferentemente, terá lugar em Brasília, na sede do Ministério Fazenda.

Deve a PGFN, por exigência do art. 8º da Portaria, encaminhar à STN cópias autenticadas de seu parecer, do despacho ministerial e dos instrumentos contratuais firmados, com vistas ao registro da operação no Cadastro de Obrigações, nos termos da Instrução Normativa STN nº 6, de 27 de outubro de 2004.

Celebrado o contrato e cumpridas as formalidades legais pertinentes, a entidade ou órgão interessado na contratação do empréstimo, ou na obtenção da garantia do Tesouro Nacional, poderá, com fundamento no art. 9º da Portaria objeto da presente análise, solicitar à PGFN a emissão de parecer jurídico final sobre a operação. O expediente pelo interessado à PGFN deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- a) exemplar do DOU em que tenha sido publicado o respectivo instrumento contratual, ainda que mediante extrato;
- b) parecer emitido pelo seu órgão jurídico sobre a legalidade da contratação; e
- c) cópia do Certificado de Registro ou de Autorização, expedido pelo BACEN, quando se tratar de operação de crédito em moeda estrangeira.

Prevê, ainda, o parágrafo único, do art. 9º, que o tomador poderá requerer ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional cópias autenticadas dos pareceres emitidos pela PGFN, quando necessárias ao cumprimento das obrigações contratadas.

O art. 10 da Portaria estabeleceu que as disposições desse diploma normativo aplicam-se subsidiariamente inclusive às operações já em curso firmadas ou garantidas pela União, especialmente à celebração de qualquer aditamento a contrato já vigente.

O art. 11 prevê que as negociações finais relativas a projetos e programas, junto a organismo internacional multilateral ou agência governamental, serão efetuadas, conforme o caso, por representantes da SEAIN, da SOF, da STN, da PGFN e do tomador ou interessado na operação, sendo que as discussões referentes às respectivas minutas contratuais serão coordenadas pelo representante da PGFN.

Caberá, ainda, à PGFN conservar os processos concernentes às operações de crédito durante a vigência dos respectivos contrato, por força do art. 12 da Portaria sob análise.

Por fim, casos omissos ficam à solução do Ministro da Fazenda, por disposição do artigo 13.

3. Conclusão

A conclusão destina-se a resumir e sistematizar o regime jurídico anteriormente descrito, facilitando assim, a implementação das soluções práticas para aqueles que desejarem realizar operações de crédito externo.

Convém observar que anteriormente a pré-negociação contratual, o tomador deve providenciar o registro da respectiva operação no registro declaratório eletrônico, módulo de operações financeiras – RDE – ROF, por meio das transações PCEX- 370 ou PCEX -570, no site www.bcb.gov.br. Após o cadastramento prévio do interessado, o Banco Central em seguida a manifestação favorável da STN, credencia o interessado a dar início às negociações com o organismo financeiro nos termos das condições financeiras registradas no RDE-ROF.

No caso de serem a União ou suas entidades controladas dependentes, será a União a interessada na obtenção do empréstimo. Assim, deverão ser adotados os seguintes procedimentos: envio de pedido formal ao Ministro da Fazenda, por intermédio de Aviso Ministerial de autorização para contrair operação de crédito externo, devendo consubstanciar a solicitação anexando os objetivos do projeto e as condições financeiras; em seguida dar entrada na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; deverá ser anexada também, a documentação determinada pela LC 101/2000, pela resolução do Senado Federal 43/2001 e pela Portaria MOG nº 497/1990.

Na documentação encaminhada deverão também ser anexados os respectivos pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos informando sobre a relação custo/benefício do projeto, indicando as vantagens sociais e econômicas da operação e as fontes alternativas do financiamento. No caso de a recomendação da COFIEIX que autorizou a preparação do projeto efetivar alguma exigência, deverá ser encaminhada a documentação referente ao cumprimento da citada exigência.

É importante frisar que deverão ser encaminhados o cronograma anual de estimativa de utilização dos desembolsos anuais por fonte - externa e contrapartida - e a minuta do contrato de empréstimo externo remetida pelo organismo financeiro.

Posteriormente, a PGFN autua e protocola o processo e o encaminha para a Secretaria do Tesouro Nacional. A STN verificará a existência de margem nos limites de endividamento da União ou da entidade dependente, verificará acerca da inclusão do projeto no plano plurianual da União e a suficiência da previsão orçamentária designada ao respectivo projeto. A STN analisará, também, acerca da prioridade dos créditos orçamentários no âmbito dos limites estabelecidos pelos decretos de programação financeira e a regularidade do credenciamento da operação no BACEN, por meio do Sistema de Operação Financeira (ROF).

No caso de pleitos da Administração Federal Indireta a STN consultará o Departamento de Coordenação e Controle de Empresas Estatais no que concerne às entidades independentes acerca das condições financeiras desta entidade.

Quando os Estados os Municípios ou entidades por eles controladas, direta ou indiretamente forem os interessados na obtenção do crédito externo, o proponente deverá encaminhar solicitação ao Ministro da Fazenda pedindo a autorização para a concessão de garantia, determinados os objetos do projeto e as condições financeiras da operação, deverá também remeter à Secretaria do Tesouro Nacional a documentação estipulada pela LC nº 101/2000, pela Resolução do Senado Federal nº 48 e pela Portaria MOG nº 497/1990.

Mister se faz informar que, também, deverão ser encaminhados o cronograma anual de estimativa de utilização dos desembolsos anuais de fonte (externa e contrapartida) e a minuta do contrato de empréstimo externo remetida pelo organismo financeiro.

A STN autua e protocola o processo, verifica se a documentação anexada é a exigida e confirma ainda, acerca dos limites de endividamento, da capacidade de pagamento, da inserção da operação no programa de Ajuste Fiscal, quando aplicável, adimplência com a União e suas entidades controladas, os limites para a concessão de garantia, a Lei autorizativa estadual ou municipal para a permissão das contragarantias, as mesmas oferecidas e o PPA do ente público.

Após o exame da STN o processo é encaminhado à PGFN, esta de posse do parecer jurídico do interessado e do credenciamento da operação junto ao BACEN, gera parecer sobre a minuta contratual pré-negociada com o organismo financeiro internacional, a SEAIN e a STN elaboram Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda a ser encaminhada ao Presidente da República pedindo o encaminhamento de mensagem ao Senado Federal, objetivando a autorização da contratação e/ou a concessão de garantia da União. Por meio de publicação o Senado Federal autoriza a respectiva operação.

A PGFN, após parecer final da STN e diante de manifestação preliminar do organismo financeiro quanto ao cumprimento das condições de efetividade dos recursos do empréstimo e da respectiva aprovação da diretoria do citado organismo elabora o despacho do Ministro da Fazenda autorizando a contratação do financiamento e/ou confirmar a concessão de garantia da União. Após a assinatura do despacho pelo Ministro da Fazenda o contrato poderá ser firmado pelo próprio Ministro da Fazenda, ou mediante delegação, para a PGFN ou Embaixador brasileiro no exterior para representar a União na assinatura do contrato.

Para que seja possível o desembolso dos recursos a entidade que solicitou o empréstimo deverá pedir ao BACEN o registro da operação de crédito externo.

Observe-se que no caso de contrato em língua estrangeira deverá ser anexada a tradução juramentada do original e cópia do mesmo na língua originária. Tal cópia deverá ser reconhecida por Notário Público e consularizada.

Por fim, o órgão jurídico deverá emitir parecer acerca dos aspectos legais da operação e a PGFN de posse do citado parecer emitirá sua opinião fundamentada, que será final. O extrato de contrato de empréstimo externo deverá ser publicado no DOU com as seguintes informações: o tipo e o valor da operação; o nome das partes envolvidas; o objeto; a data da celebração e o nome dos representantes das partes.

4. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1.401 p.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentário à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 4. volume – tomo I. 611 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 09 abr. 2009.

_____. **Decreto nº 688**, de 26 de novembro de 1992. Dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEEX e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0688.htm>. Acesso em: 16 abr. 2009.

_____. **Decreto nº 3.502**, de 12 de junho de 2000. Dispõe sobre a reorganização da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 jun. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3502.htm>. Acesso em: 16 maio 2009

_____. **Decreto-lei nº 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 fev. 1967 e Retificado em 14 mar. 1967. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/_quadro.htm >. Acesso em: 1º maio 2009.

_____. **Decreto-Lei nº 1.312**, de 15 de fevereiro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior, vem como, a contratar créditos em moeda estrangeira nos limites que especifica, consolida inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 87**, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 16 maio 2009.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

_____. **Lei nº 4.595**, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 31 dez. 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 1º maio 2009.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 jun. 1993 e republicada em 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 16 maio 2009.

_____. **Lei nº 9.496**, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2009.

_____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 497**, de 27 de agosto de 1990. Arrendamento mercantil (*leasing*) – Regula o procedimento relativo a operações de crédito ou de arrendamento mercantil externo ou interno a serem celebrados pela União. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 30 ago. 1990. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/900827_port_497.pdf>. Acesso em: 23 maio 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Comissão de Financiamentos Externos. **Resolução nº 290**, de 1º de setembro de 2006. Aprova a Resolução que disciplina as normas e procedimentos de financiamento no âmbito dos trabalhos da COFIEIX, na forma do Anexo à presente Resolução. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 set. 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Resolucao/060901_resol_290.pdf>. Acesso em: 23 maio 2009.

_____. _____. _____. _____. **Resolução nº 294**, de 18 de setembro de 2006. A Comissão de Financiamentos Externos, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 18, inciso IV, da Resolução COFIEIX nº 290, de 01 de setembro de 2006, referente ao Regimento Interno da COFIEIX. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 set. 2006. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Resolucao/060918_resol_294.pdf. Acesso em: 23 maio 2009.

_____. _____. _____. _____. Comissão de Financiamentos Externos. **Resolução nº 387**, de 21 de julho de 2008. Resolve aprovar, para o quadriênio 2008-2011, com base na Nota Técnica nº 1.675/STN/COGEP/GERIS, de 10 de setembro de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, o limite global consolidado para operações de crédito externo da União. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?data=23/07/2008&jornal=1&pagina=61&totalArquivos=80>> Acesso em: 23 maio 2009.

_____. Senado Federal. **Resolução nº 43**, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 21 dez. 2001 e republicada no DOU de 10 abr. 2002. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 1º maio 2009.

_____. _____. **Resolução nº 48**, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 24 dez. 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 1º maio 2009.

CARVALHO, Maria Carmen Romcy de (Coord.) et al. **Manual para apresentação de trabalhos acadêmicos da Universidade Católica de Brasília**, Sistema de Bibliotecas. Brasília: [s.n.], 2007. 92 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. volume V. p. 2.375-2.993.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 1. 519 p.

HARADA, Kivoshi. **Comentários à Lei de Responsabilidade fiscal**. Elaborado em 1.2001. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1354>> Acesso em: 12 de maio de maio de 2009.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. **Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios informadores**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2007. 1.024 p.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. de. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

VICCARI JUNIOR, Adauto.[et al.]; CRUZ, Flávio da Cruz (coord). **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. São Paulo: Atlas, 2009.