

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
ESPECIALIZAÇÃO EM CONTABILIDADE E FINANÇAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS

Valéria Aparecida Scatolini Otsuka

**AS CONTRATAÇÕES DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO E SEU
IMPACTO NOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Contabilidade Pública e Finanças Municipais da Universidade Aberta do Brasil como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais.

Orientadora: Profa. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília – DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura

Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen

Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior

Decanato de Pós-Graduação (DPG)

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira

Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho

Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e

Gestão de Políticas Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré

Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Abimael de Jesus Barros Costa

Coordenador do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças

Públicas Municipais

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me manter em pé, mesmo diante de adversidades. Aos meus pais Otacílio (*in memorian*) e Júlia (*in memorian*), por terem me dado a vida e apesar das dificuldades, sempre me mantiveram presentes. Ao meu marido Leonardo, pelo incentivo para que eu finalizasse essa etapa. Em especial, à minha orientadora Diana, referência na área, pela paciência e compreensão.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Prédio da Prefeitura Municipal de Leme-SP (externo).....	18
Figura 2 - Prédio da Prefeitura Municipal de Leme-SP (interno)	18
Figura 3 - Operações de Crédito/RCL dos Municípios de São Paulo (2022)	19
Figura 4 - Amortização/RCL dos Municípios de São Paulo (2022).....	20

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites Endividamento Municípios, Estados e Distrito Federal.....	15
Tabela 2 - Operações de Crédito – Município de Leme/SP	16
Tabela 3 - Endividamento Município de Leme/SP nos exercícios de 2017 a 2023	17
Tabela 4 - Operações de Crédito municípios de São Paulo (2022)	21

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

RSF - Resolução do Senado Federal

SADIPEM - Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios.

RESUMO

No atual cenário onde a maioria dos entes vêm sofrendo com a perda na arrecadação de receitas, alguns outros enfrentam a redução nos valores de importâncias transferências constitucionais como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ou ainda, do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), crescentes demandas de atendimento à população, dificilmente se vislumbra sobra de recursos para a realização de investimentos. O crescimento urbano também demanda construção de novos equipamentos públicos, como escolas, unidades de saúde, centros de atendimento de assistências, isso sem contarmos reformas de prédios, equipamentos, mobiliários e outros investimentos necessários. Em muitos casos, essas são as razões pelas quais gestores vêm recorrendo a pleitos de contratações de operação de crédito para a realização de investimentos. As operações de crédito podem ser interessantes fontes de recurso para se viabilizar a realização desses investimentos necessários, que não seriam possíveis considerando-se apenas os recursos próprios do ente. Para muitos gestores, essa tem sido a única alternativa de se realizar os investimentos necessários, seja para a oferta de um novo serviço ou a melhoria de um serviço já ofertado à população. Contudo, ao considerar a possibilidade de se decidir pela contratação de uma operação de crédito ou não, é importante que se conheça as normativas legais que tratam do tema, quais limites devem ser observados, e ainda, como essa contratação impactará o endividamento do município, considerando que esta integrará a dívida pública do município. Neste estudo abordaremos as normas legais que tratam do tema e os limites impactados com o endividamento.

Palavras-chave: Operações de Crédito. Dívida Pública. Limites Fiscais. Impacto Endividamento Municípios.

ABSTRACT

In the current scenario where most entities have been suffering from the loss in revenue collection, some others face the reduction in the amounts of constitutional transfers such as the FPM (Municipal Participation Fund), or ICMS (Tax on the Circulation of Goods and Services), increasing demands of attendance to the population, hardly any resources left to make investments. Urban growth also requires the construction of new public facilities, such as schools, health units, assistance centers, not to mention renovations of buildings, equipment, furniture and other necessary investments. In many cases, these are the reasons why managers have been resorting to claims of credit operation contracts for making investments. Credit operations can be interesting sources of resources to enable the realization of these necessary investments, which would not be possible considering only the entity's own resources. For many managers, this has been the only alternative to make the necessary investments, either to offer a new service or to improve a service already offered to the population. However, when considering the possibility of deciding whether to contract a credit transaction or not, it is important to know the legal regulations that deal with the subject, what limits should be observed, and also, how this hiring will impact the indebtedness of the municipality, whereas this will integrate the public debt of the municipality. In this study we will address the legal rules that deal with the subject and the limits impacted with debt.

Keywords:. Credit Operations. Public Debt. Tax Limits. Impact Indebtedness Municipalities.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO	10
3. CONCEITOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO.....	11
4. DÍVIDA PÚBLICA E LIMITES DE ENDIVIDAMENTO.....	12
5. CASO DO MUNICÍPIO DE LEME-SP	16
6. RESULTADOS	19
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
8. REFERÊNCIAS.....	23

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva o aprimoramento do conhecimento dos impactos no endividamento de municípios ao buscarem recursos através de contratação de operações de crédito.

As obrigações legais a serem cumpridas pelos municípios junto à população tem aumentado ano a ano, onerando cada vez mais as suas despesas. Além disso, muitos entes ainda enfrentam queda na arrecadação de receitas e transferências constitucionais. Exemplo disso, o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), onde muitos tiveram perdas significativas nessa tão importante e necessária receita. Com isso, muito pouco (ou nenhum) recurso sobra para ser aplicado em investimento, já que muitas vezes não são suficientes nem mesmo para custear a máquina pública.

Diante desse cenário, não é incomum que gestores municipais recorram às contratações de operação de crédito como fonte de recurso, no intuito realizar obras e outros investimentos.

A pesquisa se baseou em artigos que tratam do presente tema, além de normas legais que abordam a matéria, como a LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Resoluções do Senado n.ºs 40/2001 e 43/2001.

Utilizou-se também como consulta as informações contidas nos sites do Tesouro Nacional, como o SADIPEM (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios) e da Secretaria de Tesouro Nacional.

Em consulta ao SADIPEM, no exercício de 2023, municípios do estado de São Paulo tiveram pleitos diferidos no montante de R\$ 3.871.655.675,37.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o presente artigo analisou como as contratações de operações de créditos impactam os limites de endividamentos dos municípios, que buscam essa fonte de recursos como fonte de financiamento para seus investimentos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

A LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) em seu art. 29, inciso III, assim definiu a operação de crédito:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

“Operações de crédito são recursos oriundos de contratos de constituição de dívidas, para captação de recursos monetários, de bens ou serviços, por meio de empréstimos e financiamentos internos ou externos, para acobertar a realização de projetos e atividades das entidades públicas.” (Lima, 2012, p. 07)

E ainda, “As operações de crédito são oriundas da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, através de empréstimos e financiamentos, que podem ser internas ou externas”. (Lima, 2012, p. 07, como citado Kohama)

Tem sido cada vez mais comum a busca de recursos através de contratações de operações de crédito para a realização de investimentos que atendam às necessidades e/ou anseios da população.

Muitos gestores, porém, o fazem sem conhecer quais são as implicações legais envolvidos nessa contratação, como: Qual o limite para o endividamento do município? Qual o limite para pagamento de dívida no exercício? Quais outros limites devem ser observados nas contratações de operações de crédito?

Para responder a estas perguntas, é necessário analisar não só as implicações que a LRF dispõe sobre dívida pública, mas também os limites de endividamento de que tratam as Resoluções do Senado n.º 40/2001 e 43/2001, bem como seus impactos nos municípios.

3. CONCEITOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Já vimos acima que a LRF conceitua operação de crédito como:

compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Lei Complementar Federal 101, art. 29, III

O Senador Federal, considerando sua competência sobre a matéria, traz também o conceito:

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Resolução do Senado Federal n.º 43/2001, artigo 3.º.

E ainda, em seu §1.º traz situações que se equiparam a operações de crédito:

1º Equiparam-se a operações de crédito: (Renumerado do parágrafo único pela Resolução n.º 19, de 2003)

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. Resolução do Senado Federal n.º 43/2001, artigo 3.º, § 1.º

Assim, uma operação de crédito é um compromisso financeiro que o ente assume para obter recursos e realizar investimentos necessários, mas também existem situações que se equiparam à operação de crédito, como o pagamento parcelado a determinado fornecedor.

No presente artigo não abordamos as situações que se equiparam às operações de crédito. Porém, é muito importante termos ciência delas, pois se não observados os preceitos legais, podem configurar operação vedada conforme art. 37 da LRF e assim incorrerem nas penalidades previstas.

É imprescindível conhecermos os limites legais que implicam na assunção de dívidas, nas receitas recebidas oriundos de operações de crédito em cada exercício, limite de pagamento das dívidas no exercício financeiro, conforme as normas legais que tratam da matéria. Outro ponto a ser analisado é que além dos limites o ente deve preservar a sua saúde financeira de modo que possa cumprir com as dívidas assumidas, sem que haja prejuízo à continuidade dos serviços colocados à disposição de seus munícipes.

4. DÍVIDA PÚBLICA E LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

Diversos são os cuidados ao se contratar uma operação de crédito, pois além dos requisitos legais que devem ser observados na sua contratação, existem limites fiscais que devem ser cumpridos.

A Constituição Federal atribuiu ao Senado Federal a competência para fixarem, por proposta do Presidente da República, os limites legais para o montante da dívida dos entes federados, dispor sobre os limites legais e condições para a realização de contratação de operações de crédito, e ainda, limites e condições para a concessão de garantias da União, conforme vemos a seguir:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

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; Constituição Federal, art. 52

A Constituição Federal em seu artigo 167, inciso III trata de importante vedação, dispondo que:

Art. 167. São vedados:

(.....)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Conhecida como Regra de Ouro, os valores previstos para ingresso nos cofres públicos durante o exercício não podem ser superiores aos créditos orçamentários de despesas de capital. Essa vedação visa proteger o patrimônio público, não permitindo que sejam aplicados recursos oriundos de operação de crédito em pagamentos de despesas correntes.

De acordo com o artigo 98 da Lei 4.320, os contratos de operações de crédito integram a dívida pública ou consolidada, uma vez que “a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos”.

Igualmente, a Lei Complementar 101/2000, assim como as Resoluções do Senado Federal n.º 40/2001 e 43/2001 reafirmam que constitui

“dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”. Lei Complementar Federal, art. 29, I.

Vimos anteriormente que as operações de créditos contratadas integram a dívida fundada ou consolidada do ente. A RSF n.º 40/2001, trata do limite de endividamento dos entes estaduais e municipais, em seu art. 3.º:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida. Resolução do Senado Federal n.º 40/2001, art. 3.º.

A fim de se evitar que estados e municípios se endividem de forma desregrada, a Resolução determinou os limites a serem observados pelos entes. Assim, o montante de dívida de estados e do distrito federal não devem ultrapassar o limite de 2 vezes (200 %) o valor de sua Receita Corrente Líquida, enquanto os municípios não devem ultrapassar o limite de 1,2

vezes (120%) o valor de sua Receita Corrente Líquida. Essa regra busca impedir que os entes realizem dívidas de forma desenfreada, comprometendo assim suas finanças e inviabilizando a manutenção da prestação dos serviços públicos.

Outras duas importantes regras a serem observadas foram trazidas pela Resolução do Senado Federal n.º 43/2001:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

- I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;
- II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida. Resolução Senado Federal n.º 43/2001, art. 7.º, I e II.

Tabela 1 - Limites Endividamento Municípios, Estados e Distrito Federal

Limites Endividamento Municípios, Estados e Distrito Federal			
LIMITES FISCAIS	MUNICÍPIOS	ESTADOS / DISTRITO FEDERAL	BASE LEGAL
DCL / RCL	1,2 vezes a RCL (120%)	duas vezes a RCL (200%)	Resolução Senado Federal n.º 40/2001, art. 3.º
Montante global operações (ingresso recurso) realizadas em um exercício financeiro	até 16% da RCL		Resolução Senado Federal n.º 43/2001, art. 7.º, inciso I
Comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada	até 11,5% da RCL		Resolução Senado Federal n.º 43/2001, art. 7.º, inciso II

Fonte: Elaborado pela autora

Observamos que além de se estabelecer um limite para o montante de dívida do ente, houve também a preocupação de se estabelecer um limite para desembolso financeiro para o pagamento de dívida, que é de 11,5% do valor da RCL (Receita Corrente Líquida). Vale lembrar

o fato do atendimento ao cidadão ocorrer em vários prédios, este muitas vezes se via obrigado a se deslocar de um prédio para outro para resolver determinado assunto, como por exemplo, um caso de execução fiscal. Além disso, muitos prédios não possuíam uma estrutura confortável ao cidadão, para o seu adequado atendimento.

Assim, parte dos recursos advindos das operações de crédito, possibilitaram o investimento na construção de um novo Paço Municipal, onde atualmente em seus seis andares, abriga as suas diversas Secretarias (com exceção das Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência e Desenvolvimento Social), além de atendimentos como o Banco do Povo, PAT (Posto de Atendimento ao Trabalhador), Procon, Junta de Serviço Militar, entre outros serviços. Desta forma, atualmente o cidadão tem a oportunidade de resolver vários problemas num único prédio, além de estrutura adequada para o seu atendimento.

Ademais, a construção desse novo Paço Municipal possibilitou a economia dos valores pagos referente aos aluguéis dos imóveis devolvidos, além de outras despesas como energia elétrica, telefonia, bem como outros gastos resultantes dos diversos prédios em funcionamento, agora em funcionamento num único prédio.

Se levarmos em conta a situação fiscal do Município de Leme, com relação ao seu % de endividamento no exercício de 2023, esse índice foi de 5,37%.

Tabela 3 - Endividamento Município de Leme/SP nos exercícios de 2017 a 2023

% Endividamento Município de Leme/SP		
Exercício	RCL	% DCL / RCL
2017	269.457.439,88	4,94
2018	297.622.574,29	4,37%
2019	331.814.977,36	13,99%
2020	358.513.078,12	12,26%
2021	394.441.932,97	11,19%
2022	452.619.776,21	4,88%
2023	477.465.651,99	5,37%

Fonte: Elaborado pela autora

