



OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO: NOVA FONTE DE RECEITA AOS ENTES DA FEDERAÇÃO?

EXTERNAL CREDIT OPERATIONS: NEW SOURCE OF REVENUE TO FEDERATION ENTITIES

Leonardo Luiz Pigatto¹
João Carlos Valentim Veiga Junior²

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo compreender como ocorrem os processos de operações de Crédito Externo no Brasil, iniciando pela análise as disposições constitucionais pertinentes, especificamente, vale a pena assinalar o artigo 52 da Constituição Federal, dentre outras legislações aplicáveis ao caso. O trabalho utiliza do procedimento metodológico da pesquisa bibliográfica-investigativa que integra uma ampla revisão na legislação governamental sobre os processos de Crédito Externo. Deste modo, o estudo contempla 3 etapas: primeiramente análise das disposições constitucionais aplicáveis ao caso. Foi necessário, diferenciar as espécies de operação de crédito, compreender os limites legais e o funcionamento da Garantia do Tesouro Nacional. Para alcançar tal objetivo, em uma segunda etapa, foi fundamental compreender o papel dos diversos entes governamentais envolvidos no processo e a competência especial de cada um deles. Finalmente, foi estabelecido um fluxo das operações de Crédito Externo, além da análise das preposições já aprovadas no presente ano de 2020, suas origens, finalidades e valores. Verificou-se a quantidade anual de preposições dos últimos 20 anos, apurou-se que não houve incremento nos pedidos de contratação de crédito externo nos últimos cinco anos.

Palavras-Chave: Crédito Externo. Legislação. Fluxo das Operações. Análise.

ABSTRACT

This article aimed to understand how the processes of External Credit operations in Brazil occur, starting with the analysis of the relevant constitutional provisions,

¹ Graduando em Direito pela Universidade do Contestado, Campus de Concórdia. Santa Catarina. Brasil. E-mail: leonardo21pigatto@hotmail.com.

² Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Mestre e graduado em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Professor no curso de graduação em Direito da Universidade do Contestado. Campus Concórdia. Santa Catarina. Brasil. E-mail: joao.veiga@unc.br.

specifically, it is worth pointing out Article 52 of the Federal Constitution, among other laws applicable to the case. The research work uses the methodological procedure of bibliographic-investigative research that integrates a broad investigation into government legislation on External Credit processes. In this way, the research covers 3 stages: first, analysis of the constitutional provisions applicable to the case. It was necessary to differentiate the types of credit operations, understand the legal limits and the operation of the National Treasury Guarantee. In order to achieve this objective, in a second stage, it was essential to understand the role of the various government entities involved in the process and the special competence of each one of them. Finally, a flow of External Credit operations was established, in addition to the analysis of the prepositions already approved in the present year of 220, their origins, purposes and values. The number of prepositions in the last 20 years was verified, it was found that there was no increase in requests for external credit in the last five years.

Keywords: External Credit. Legislation. Flow of Operations. Analyze.

1 INTRODUÇÃO

O crédito no Brasil passou por expressivas transformações nas últimas duas décadas. Entre retrocessos e crescimentos, gestão após gestão, muitos programas governamentais de incentivo, reestruturação e fortalecimento do sistema financeiro foram criados, estimulando a expansão do crédito.

Ante esse cenário, observa-se que os entes federativos passaram a buscar meios alternativos para obtenção (ou incremento) de receitas, dentre os quais se destacam as operações de crédito externo, no intuito de fazerem frente às inúmeras atribuições que lhes foram conferidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da descentralização das atividades administrativas, a exemplo do que ocorreu com a saúde, educação e defesa civil.

Este artigo tem o objetivo de verificar como se dá o procedimento de obtenção de crédito externo por parte dos entes da federação. Assim, estrutura-se do seguinte modo: preliminarmente, discorre-se sobre os tipos de operação de crédito, com enfoque especial àquele proveniente de fontes externas; em segundo momento, apresentam-se os atores envolvidos nas referidas operações; e, ao final, o artigo apresenta gráficos relativos as operações de crédito externo.

O artigo se desenvolve a partir de uma forma descritiva, adotando a abordagem qualitativa e quantitativa, com a elaboração de gráficos detalhados, utilizando

procedimento bibliográfico e documental, posto que foram consultados artigos científicos e livros, assim como a legislação aplicada às operações de crédito.

Ao final, conclui-se que foram aprovadas diversas preposições no presente ano de 2020, porém, não foi possível acessar preposições eventualmente indeferidas, de modo que também se deve considerar a situação excepcional do País, que decretou estado de calamidade em razão da Covid-19.

2 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No que tange às operações de crédito, se faz mister observar a legislação, os requisitos da união, e os limites para contratação do crédito, conforme se observa nos tópicos a seguir. São diversos os dispositivos que regulamentam a questão, dispostos na Constituição Federal, em Resoluções do Senado Federal, Decretos, Medidas Provisórias, Leis Ordinárias e Leis Complementares.

Dentre os principais dispositivos legais, destaca-se em especial o art. 52 da Constituição Federal, que estabelece as competências privativas e autorizadoras do Senado Federal:

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; [...] (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a lei 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. “Quaisquer das pessoas de direito público podem celebrar contratos de empréstimo junto às praças financeiras internacionais” (SILVA, 2007, p. 414).

Além do disposto na Constituição Federal, a Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007 trata dos 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 (BRASIL, 2007).

De modo semelhante, a Resolução do Senado Federal 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.³ Nesse sentido, 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 (BRASIL, 2001).

De acordo com Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1999) a fixação de limites globais do montante da dívida global é medida que se impõe, vez que o endividamento seja de quais forem os entes não pode seguir uma espiral crescente com um ponto no infinito. Para o autor, a ausência de limites geraria problemas que afetariam a própria soberania nacional, vez que um gasto feito por uma geração poderá acarretar consequências para as gerações posteriores, 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.

Desse modo, verifica-se que a União detém um amplo poder de controle sobre o endividamento dos entes federativos no plano internacional. Segundo Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (1999), 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.

³ Excepcionalmente e em caráter temporário, a Resolução nº 05 de 2020 Disciplina o tratamento a ser dispensado às operações realizadas de acordo com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e com o art. 4º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, no que tange às contratações dessas operações e às concessões de garantia pela União previstas nas Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, de 2001, e nº 48, de 2007. Nesse sentido, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101 de 2000, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, serão dispensados os limites, condições e demais restrições para fins de contratação e aditamento de operações de crédito, concessão de garantias em operações de crédito.

A disposição constitucional ao fixar a competência privativa do Senado Federal para deliberar sobre limites e condições para a concessão de garantia da União, em operações de crédito externo e interno, no que diz respeito à Administração direta, e no que se refere à Administração indireta, as autarquias e demais entidades sob controle do poder público federal (CRETELLA JÚNIOR, 1992).

Caso os limites fixados pelo Senado não sejam respeitados, incorre-se em crime de responsabilidade, automaticamente desobrigando a União a cumprir a obrigação de crédito assumida (BASTOS; MARTINS, 1999).

Essas operações de crédito, por seu turno, podem se constituir com fonte interna ou externa. A diferença entre ambas será vista na sequência.

2.1 MODALIDADES DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

A partir do disposto na Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, juntamente com a Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e ainda com base na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, “as operações de crédito dos Entes públicos dividem-se em operações que integram a dívida flutuante (operações por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO)⁴, e operações que compõem a dívida fundada ou consolidada.” (BRASIL, 2019d).

Compreende-se por operação de crédito, de acordo com o art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (BRASIL, 2019f):

[...] os compromissos assumidos com 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.

No que concerne às operações de crédito tidas como receitas orçamentárias, objeto deste artigo, dividem-se em operações de crédito interno (quando contratada com credores situados no País) e operações de crédito externo (quando contratada

⁴Levando em consideração o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 4.320/1964, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) classificam-se como ingressos extraorçamentários, não sendo englobadas como receitas orçamentárias novas, razão pela qual neste trabalho não será feita sua abordagem.

com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras) como detalha a seguir.

2.1.1 Operações de Crédito Interno

Basicamente, denomina-se **operação de crédito interno** aquela contratada com credores situados no País.

Atendidas todas as condições relativas ao regulamento do crédito ao setor público, os documentos necessários à análise do pleito serão encaminhados, por intermédio da própria instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central, à Secretaria do Tesouro Nacional - STN (BRASIL, 2019c).

No que tange aos documentos necessários à “instrução de pleitos para contratar operações de crédito interno” e demais informações, estão previstas na Lei Complementar nº 101/2000, e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Evidencia-se que documentos adicionais podem ser solicitados para a análise do pleito, em que pese não estarem previstos na legislação, os documentos poderão ser requisitados pela STN, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 25 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (BRASIL, 2019c).

Cabe ressaltar ainda que é de responsabilidade do agente financeiro ou do contratante a comprovação das adimplências a que se referem o artigo 16 e o 21 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (BRASIL, 2019f).

2.1.2 Operações de Crédito Externo

São entendidas como operações de crédito externo aquelas contratadas com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. (BRASIL, 2019d).

Extrai-se do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que as operações de crédito serão precedidas de lei especial autorizando sua contratação, consoante previsão do art. 88 ⁵. Relativo às operações de crédito externo, a legislação assim especifica (BRASIL, 2019b):

⁵ “Art. 88. As operações de crédito dependem de autorização em lei especial” (BRASIL, 1986).

Art. 99. Salvo nos casos de órgãos ou entidades da Administração Federal, ou seus agentes financeiros, a garantia da União somente será outorgada quando autorizada em lei, e se o mutuário oferecer contragarantias julgadas suficientes para o pagamento de qualquer desembolso que o Tesouro Nacional possa vir a fazer, se chamado a honrar a garantia.

Há hipótese de documentação insuficiente para a sua análise, a Secretaria do Tesouro Nacional solicitará a complementação dos documentos e informações. (BRASIL, 2019c).

Caso a entidade não atenda às condições necessárias para receber garantia da União, a solicitação do crédito poderá ser arquivada mediante comunicação ao interessado. Não obstante, o interessado poderá solicitar a reanálise do pleito, quando diante da ocorrência de nova situação que justifique. (BRASIL, 2019c).

2.2 LIMITES PARA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Através da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, ocorreu a regulamentação dos limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, das autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal.

A mesma resolução também 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:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo da União observarão os seguintes limites:

I - 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 no art. 4º;

II - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto em resolução específica. (BRASIL, 2007).⁶

⁶ Excepcionalmente e em caráter temporário, a Resolução nº 05 de 2020 Disciplina o tratamento a ser dispensado às operações realizadas de acordo com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e com o art. 4º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, no que tange às contratações dessas operações e às concessões de garantia pela União previstas nas Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, de 2001, e nº 48, de 2007. Nesse sentido, decide que: Art. 2º As operações realizadas de acordo com os §§ 1º, 2º e 3º do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e com o art. 4º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, não se sujeitam: [...]III – ao atendimento dos limites e condições para a concessão de garantia pela União estabelecidos na Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, dispensando-se sua verificação.

Importante frisar que eventuais litígios entre a União - ou suas autarquias - e o credor decorrentes do contrato, serão resolvidos perante o foro brasileiro ou submetidos a arbitragem, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Resolução já mencionada (BRASIL, 2007).

Ademais, o artigo 167 da Constituição Federal do Brasil, em seu inciso III, veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital” (BRASIL, 1988), ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais “com finalidade precisa”, os quais passam por processo de aprovação pelo Poder Legislativo, que deve ser por maioria absoluta (OLIVEIRA, 2012).

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 (BRASIL, 2020a):

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 (BRASIL, 2000).

Ressalta-se 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 (OLIVEIRA, 2012).

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 (FERREIRA FILHO, 2000).

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 (FERREIRA FILHO, 2000).

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). 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 (FERREIRA FILHO, 2000).

3 OS ATORES ENVOLVIDOS NAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

A proposta de contrair uma operação de crédito parte do ente interessado na obtenção dessa fonte de recurso, porém não se restringe ao mero acordo entre o ente e a instituição de crédito a ser contratada.

Para a consecução de uma operação de crédito por ente público, vários são os atores envolvidos, como o Senado Federal, o Ministério da Economia, o Banco Central e o Tribunal de Contas da União.

3.1 DOS MUTUÁRIOS

Dentre as atribuições do órgão técnico do mutuário, destacam-se a avaliação e a informação de dados técnicos e dos objetivos referentes ao processo de contratação da operação de crédito, sobretudo as características do investimento a ser realizado e as informações de execução orçamentária e financeira do Ente público.

De acordo com o Manual de Pleitos disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁷, o protocolo deverá ser efetuado pelo próprio Ente interessado na contratação.

Suas informações dão base a projeções e análises sobre o cumprimento da legislação, inclusive de maneira a subsidiar o parecer jurídico (BRASIL, 2019e). Compete ao órgão jurídico o ateste, no curso do processo de análise das operações de crédito, do estrito cumprimento da legislação por parte do ente contratante. Sua

⁷ O Manual para instrução de pleitos está disponível em:
https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=22:4-1-tipos-de-operacoes-de-credito&catid=67&Itemid=274.

atribuição envolve o pleno conhecimento da legislação aplicável, de caráter geral ou específico, para o respectivo estado ou município. A manifestação do órgão jurídico dá-se, em todos os casos, no início do processo, nos termos do art. 32, §1º, da LRF (BRASIL, 2020a).

Nas operações externas com garantia da União, a participação do órgão jurídico do mutuário durante o processo de negociação do contrato é igualmente relevante, uma vez que será necessária sua manifestação, após a negociação, sobre a legalidade das obrigações assumidas pelo mutuário de acordo com a minuta contratual negociada, conforme estabelece o inciso VI do art. 6º da Portaria nº 497/1990, do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (BRASIL, 1990).

A depender do credor da operação, poderá ser ainda necessária a emissão de parecer final sobre a validade e a exigibilidade do contrato assinado, bem como sobre a legitimidade do representante que firmou o contrato em nome do mutuário (BRASIL, 2019e).

São competentes ainda o Ministério da Economia na verificação dos limites e condições para a realização de operações, o Tribunal de Contas da União, com seu papel fiscalizador, que visa garantir a boa administração, impedindo a prática de abusos no que tange ao bom uso do dinheiro público (BRASIL, 2019h).

4 OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO: FLUXO E ANÁLISE DO PERÍODO 2010-2019

Para a realização de uma operação de crédito por ente público, existe um fluxo de procedimentos e atividades que deve ser observado e respeitado.

Nesse sentido, apresenta-se a seguir a tabela representativa do fluxo e na sequência, análise das operações de crédito contatadas no período de 2010 a 2019.

4.1 FLUXO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO

No fluxo de operações externas foram incluídos os procedimentos de análise de garantia pela União, tendo em vista que a maioria dessas operações contam com a referida garantia. A tramitação das operações externas envolve outras instituições

governamentais: o Banco Central do Brasil, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN/SECINT/ME), a Presidência da República e o Senado Federal.

O passo a passo do fluxo de operação de crédito externo com garantia da União está disponível em forma de fluxograma no endereço eletrônico da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional⁸ e foi sintetizado como anexo 1 no presente estudo de caso.

4.2 AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS AUTORIZADAS PELO SENADO FEDERAL NO PERÍODO 2010-2019

Como mencionado ao início, este trabalho objetiva conhecer quantas operações de crédito externas foram submetidas ao aval da União. Para tanto, procedeu-se preliminarmente à consulta no site da Secretaria do Tesouro Nacional, com o intuito de levantar quantos processos foram protocolados perante aquele órgão, já que se inicia por lá o processo de autorização para a contratação de crédito externo.

Em visita ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM, 2020) no menu “Pedidos de Verificação de Limites e Condições (PVL)”, foram selecionados os seguintes parâmetros:

- a) Tipo do interessado: “Estado” e “Município”;
- b) Analisador por: “STN”; e
- c) Tipo de operação: “Operação contratual externa” e “Operação contratual externa (com garantia da União”.
- d) Os outros campos foram deixados sem qualquer seleção ou indicação.

O SADIPEM, segundo portal da STN, abrange as operações de crédito analisadas a partir do ano de 20029. Como o interesse deste artigo é analisar o período compreendido entre os anos de 2010 a 2019, foram excluídos os resultados

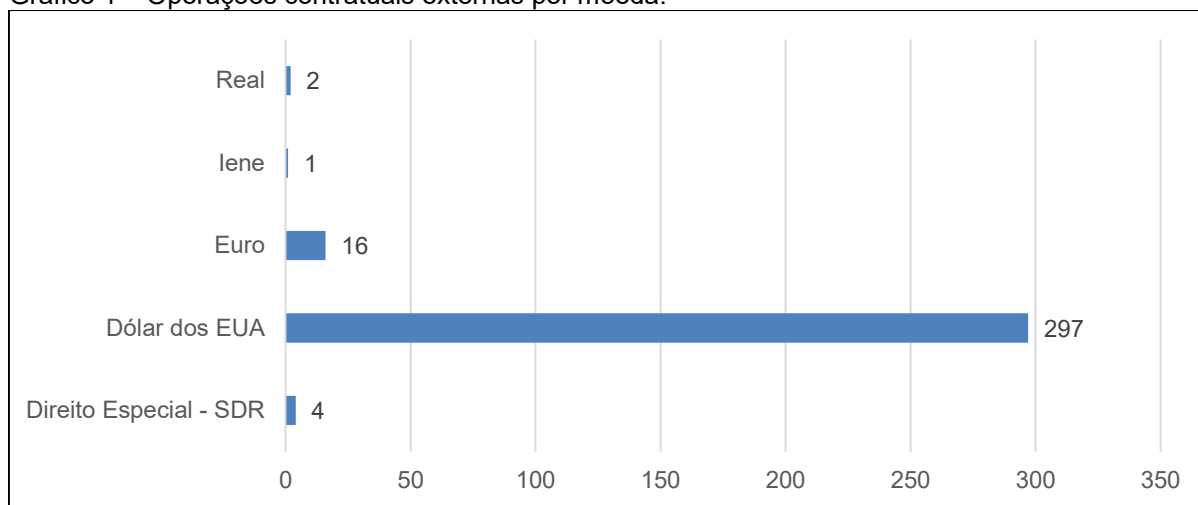
⁸ BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-e-respostas#COF. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁹ Disponível em: <https://tesouro.gov.br/operacoes-de-credito-para-estados-e-municipios>. Acesso em: 25 jun. 2020.

disponibilizados pelo sistema cuja movimentação processual tenha ocorrido anteriormente a 2010, bem como os processos autuados no ano de 2020¹⁰.

Resultou um total de 320 processos analisados pela STN para operações contratuais externas, sendo que 92,8% (297) tinham como base monetária o dólar americano (US\$), num montante de próximo a US\$ 42,8 bilhões. As operações com base no Euro (€) correspondem a 5% (16), totalizando pouco mais de € 1,37 bilhões.

Gráfico 1 – Operações contratuais externas por moeda.

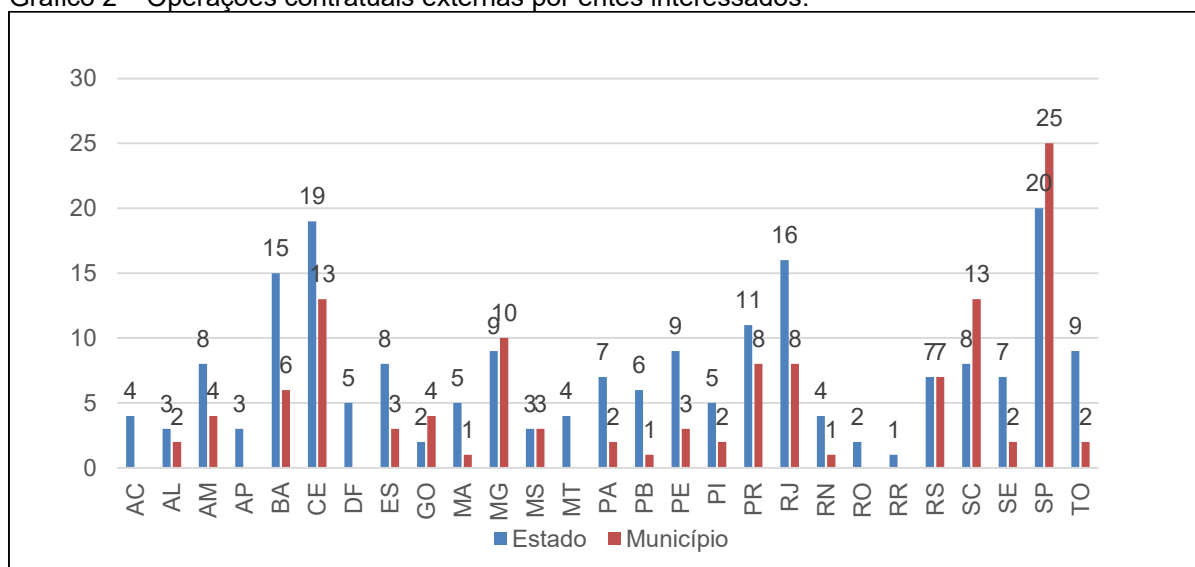


Fonte: elaborado pelos autores com dados do SADIPEM – período 2010-2019 (2020).

No que tange aos interessados que propuseram à STN as operações de crédito externo, São Paulo, Ceará e Rio de Janeiro lideram, com 20, 19 e 16 pedidos respectivamente, dentre as Unidades da Federação. Os municípios paulistas também tomam a frente, com 25 processos, seguidos de 13 municípios cearenses e outros 13 de Santa Catarina.

¹⁰ Processos protocolados perante a STN antes de 2010 cujo resultado se deu no período citado foram mantidos nos resultados. Igualmente com os processos autuados no período de estudo cujo resultado tenha sido proferido no ano de 2020.

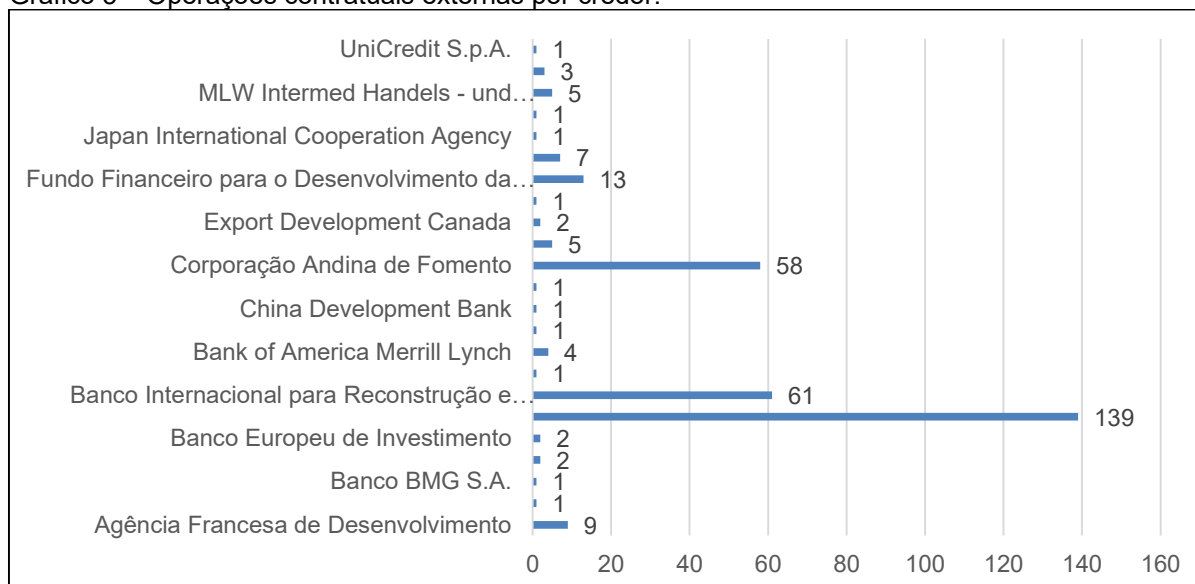
Gráfico 2 – Operações contratuais externas por entes interessados.



Fonte: elaborado pelos autores com dados do SADIPEM – período 2010-2019 (2020).

Por fim, no que concerne aos credores, destacam-se como principais tomadores das operações: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com 139 processos (43,4%); o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD¹¹), em segundo lugar, com 61 (19%); e o Centro Andino de Fomento (CAF), com 58 (18%).

Gráfico 3 – Operações contratuais externas por credor.



Fonte: elaborado pelos autores com dados do SADIPEM – período 2010-2019 (2020).

¹¹ Também conhecido por Banco Mundial, é uma das agências especializadas do Sistema das Nações Unidas. Cf. NAÇÕES UNIDAS. **Banco Mundial**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

Deve-se asseverar, contudo, que nem todo processo que tramita perante a Secretaria do Tesouro Nacional aporta no Senado Federal para continuidade da operação, seja por não cumprimento de requisitos, pedido de arquivamento do processo pelo ente interessado, dentre outras situações.

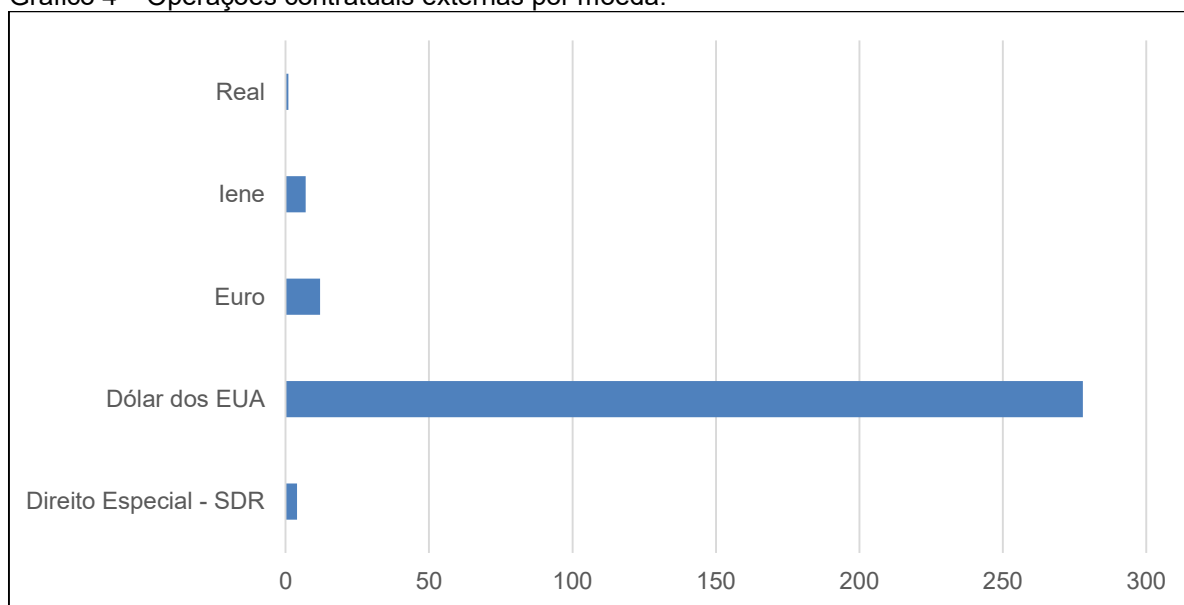
Por esta razão, em segundo momento de pesquisa, procedeu-se à consulta de dados públicos de atividade Legislativa no portal de projetos e matérias do Senado Federal (BRASIL, 2020b)

No referido portal, foram usados os seguintes parâmetros e filtros:

- a) Chave de pesquisa: “crédito externo”;
- b) Data: 01/01/2010 a 25/06/2020;
- c) Tipo de matéria: Mensagem (SF); e
- d) Autor: Presidência da República;
- e) Outros filtros não foram aplicados.

Resultou um total de 302 mensagens propositivas de autorização para contratar crédito externo, mediante garantia da União, para diversos entes federativos.

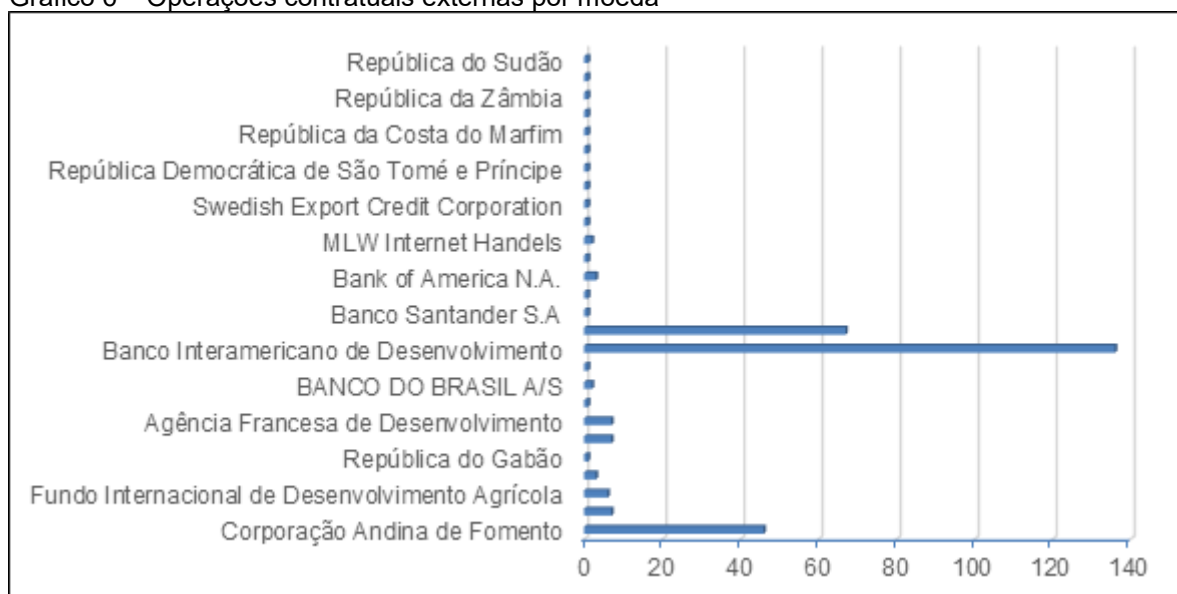
Gráfico 4 – Operações contratuais externas por moeda.



Fonte: elaborado pelos autores com dados do SENADO FEDERAL – período 2010-2019 (2020).

No que tange aos interessados que propuseram ao Senado Federal, as operações de crédito externo, São Paulo, Ceará e Rio de Janeiro lideram novamente, com 24, 17 e 16 pedidos respectivamente, dentre as Unidades da Federação. Os

Gráfico 6 – Operações contratuais externas por moeda



Fonte: elaborado pelos autores com dados do SENADO FEDERREAL – período 2010-2019 (2020).

Em que pese não ter sido objetivo inicial da pesquisa, pode-se observar que as contratações de crédito externo mormente estiveram relacionadas ou justificadas pelo pretexto de se realizarem obras de infraestrutura, tais como mobilidade urbana e saneamento básico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não foi possível perceber se a quantidade de processos que chegam ao Senado Federal é a mesma que chega à Secretaria do Tesouro Nacional, vez que não houve localização de dados sobre pedidos de contratação de Crédito Externo disponíveis e de fácil acesso no portal da STN (foram localizadas planilhas contendo dados de contratação de Crédito Interno, não servindo como parâmetro para a presente análise).

Foi possível perceber que foram aprovadas 05 preposições no presente ano de 2020, porém, não foi possível acessar preposições eventualmente indeferidas, não sendo disponibilizado o presente filtro de pesquisa no site. Aparentemente, todas as preposições propostas em 2020 no Senado Federal foram aprovadas, e diga-se, com grande agilidade.

Observa-se que o tempo médio de tramitação de um processo de Crédito Externo no Senado Federal se mostrou variável, entre uma semana e 40 dias. Em

contrapartida, quanto aos processos tramitados no Congresso Nacional, o tempo médio de aprovação foi de até 06 meses.

Por fim, é possível concluir que, até o ano de 2019, as operações de crédito externo pleiteadas pelos Municípios, Estados e Distrito Federal correspondem a uma interessante fonte de recursos ao orçamento, que permite aos gestores ampliarem a oferta de obras e serviços com o aporte desses investimentos oriundos de instituições financeiras, em complemento – mas não em alternativa – às tradicionais fontes de recursos, como os tributos.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2019, “a”.

BRASIL. **Decreto nº 93.872 de 23 de dezembro de 1986**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm. Acesso em: 18 nov. 2019. “b”

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual para instrução de pleitos**. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=22:4-1-tipos-de-operacoes-de-credito&catid=67&Itemid=274. Acesso em: 23 nov. 2019, “c”.

BRASIL. **Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/concessao-de-garantia-pela-uniao>. Acesso em: 20 nov. 2019, “d”.

BRASIL. **Plano Estratégico do TCU**, 1999. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-1999-2003-edicao-1999-8A81881F6364D8370163BC8C4C1B5ABE.htm>. Acesso em: 14 out. 2019, “e”.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 2001**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16418586>. Acesso em: 21 nov. 2019, “f”.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução Nº 48 de 2007**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/publicacao/16433642>. Acesso em: 22 nov. 2019, “g”.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>. Acesso em: 14 out. 2019, “h”.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 nov. 2020, “a”.

BRASIL, Senado Federal. **Atividade Legislativa**: Pesquisa de Matérias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 25 jun. 2020 “b”.

BRASIL. Ministério Da Economia, Fazenda e Planejamento. **Portaria nº 497 de 27 de agosto de 1990**. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/arquivos/uploads/Portaria-MEFP-n---497-1990.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

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

OLIVEIRA, João Rezende Almeida. Et Al., **Regime jurídico das operações de crédito externo de interesse da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/download/4503/2812>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SADIPEM. **Sistema de análise da dívida pública, operações de crédito e garantias da união, estados e municípios**. Versão: 2.10.4.62. Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2020.

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

Artigo recebido em: 17/09/2020

Artigo aceito em: 14/12/2020

Artigo publicado em: 29/07/2022