

# NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO\*

Eugênio Rosa de Araújo  
Juiz Federal da 17ª Vara

## RESUMO

Breve estudo sobre as normas gerais de direito financeiro. Normas gerais na Teoria Geral do Direito e na Constituição Federal. Competência concorrente e suplementar da União, dos Estados e do Distrito Federal. Normas Gerais sobre finanças públicas. Conceito de dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal. Concessão de garantias. Emissão e resgate de títulos da dívida pública. Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Política Monetária. Compatibilização entre as funções das instituições oficiais de crédito e das instituições oficiais voltadas ao desenvolvimento regional. O Banco Central do Brasil.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito Financeiro. Finanças públicas. Política monetária

## SUMÁRIO

1 As “normas gerais” na Teoria Geral do direito e na Constituição Federal 2 Generalidade e abstração das normas 3 Normas gerais na Constituição Federal 4 As normas gerais sobre finanças públicas 5 A dívida pública 6 Concessão de garantias 7 Emissão e resgate dos títulos da dívida pública 8 Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta 9 Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios 10 Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito, com resguardo das características e condições operacionais plenas das instituições oficiais voltadas ao desenvolvimento regional 11 O Banco Central 12 Bibliografia

---

\* Estudo em homenagem ao Dr. Joaquim Torres Araújo, juiz do Trabalho aposentado, ex-procurador do Estado do Rio de Janeiro, ex-procurador da Fazenda Nacional, ex-procurador da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, professor de Português, Grego e Latim e meu dileto tio e professor.

## 1 As “normas gerais” na Teoria Geral do Direito e na Constituição Federal

Neste estudo, faremos uma necessária explanação sobre o tema das normas gerais e singulares, no domínio da Teoria Geral do Direito e do Direito Constitucional, focando o critério formal de sua distinção e utilizando o termo “norma” como sinônimo de “preceito”, para fins de explanação.

Como se sabe, o critério formal relaciona-se exclusivamente à estrutura lógica das proposições prescritivas.

Tais proposições podem ser universais ou singulares. Serão universais aquelas em que o sujeito representa uma classe composta de vários membros (ex.: os homens são mortais); singulares, aquelas em que o sujeito representa um sujeito singular (ex.: Aristóteles é imortal).

Toda proposição prescritiva - e, portanto, a norma jurídica - é formada por dois elementos constitutivos e imprescindíveis: o *sujeito*, a quem a norma se dirige, *i.e.*, o destinatário e o *objeto* da prescrição, *i.e.*, a ação prescrita.

Mesmo a mais simples prescrição - como, por exemplo, “levante-se” - possui um destinatário (sujeito) e uma ação (objeto). Não se pode pensar em uma prescrição que não se dirija a alguém e que não regule um certo comportamento.

O primeiro passo, então, para interpretar uma norma jurídica seria identificar a quem ela se dirige e qual comportamento estabelece, sabendo-se que tanto o destinatário-sujeito quanto a ação-objeto podem aparecer em uma norma jurídica, sob forma universal e sob forma singular.

Assim, tanto o destinatário quanto o objeto podem figurar em uma proposição com sujeito universal e com sujeito singular, de molde a obtermos quatro tipos de proposições jurídicas:

- 1 - prescrições com *destinatário universal*;
- 2 - prescrições com *destinatário singular*;
- 3 - prescrições com *ação universal*;
- 4 - prescrições com *ação singular*.

Podemos esclarecer o critério exposto com os seguintes exemplos (os itens são correlatos):

- 1 - “o mandatário é obrigado a executar o mandato com a diligência do bom pai de família”;

- 2 - a sentença que ordena o cônjuge a manter os filhos sob sua guarda e prover o seu sustento;
- 3 - o marido tem o dever de prover tudo o que for preciso às necessidades da família, na proporção de seus ganhos;
- 4 - o juiz que ordena a exibição de um documento com base no Código de Processo Civil.

Ao confrontarmos o primeiro e o segundo casos, vemos que o mandatário não é uma pessoa determinada, um indivíduo concreto, mas uma classe de pessoas. E volta-se a norma para todos os que se encontram nessa classe, ao passo que o destinatário a quem se dirige o juiz que determina a guarda do filho é um indivíduo concreto, singularizado: a norma se dirige apenas a ele e a nenhum outro.

Quanto à diferença entre o terceiro e o quarto casos, pode-se dizer que a ação de prover é uma ação-tipo, que não se exaure na execução, mas se repete no tempo e vale para todos os comportamentos que podem ser enquadrados na ação-tipo; a ação de exhibir prevista no CPC, por outro lado, é uma ação singular, *i.e.*, a exibição daquele particular documento que, uma vez exibido e cumprida a norma, perderá sua eficácia.

Assim, teremos:

- *Ação-tipo*: supõe repetição das hipóteses.
- *Ação singular*: com o cumprimento da norma, esta perde sua eficácia.

## 2 Generalidade e Abstração das Normas

*Normas gerais* são as normas universais em relação aos destinatários, e *normas abstratas* aquelas universais em relação à ação (gerais - universais para destinatários / abstratas - universais para ação).

Assim, falamos de normas gerais quando nos encontramos diante de normas dirigidas a uma classe de pessoas, e em normas abstratas quando nos encontramos diante de normas que regulam uma ação-tipo (ou uma classe de ações).

As normas gerais se contrapõem às que têm por destinatário um indivíduo singular (*normas individuais*); às normas abstratas se contrapõem às que regulam uma ação singular (*normas concretas*), que poderiam ser chamadas mais apropriadamente de *ordens*.

As normas concretas poderiam ser chamadas mais apropriadamente de *ordens*.

É preciso verificar quais valores inspiram a teoria da generalidade e da abstração.

A principal garantia de que a “lei é igual para todos” é a generalidade - *i.e.*, o fato de que a norma se dirige não a este ou àquele cidadão, mas à totalidade dos cidadãos, ou a um tipo abstrato de operador da vida social (*generalidade - igualdade*).

Quanto à prescrição abstrata, ela é a única capaz de realizar outro fim a que tende todo o ordenamento jurídico: a certeza. Por certeza se entende a determinação dos efeitos que o ordenamento atribui a um dado comportamento, de modo que o cidadão esteja em grau de saber, com antecedência, as conseqüências das próprias ações (*abstração - certeza - ação tipo*).

Assim, a *generalidade* da norma é garantia de *igualdade*, e a *abstração* é garantia de *certeza*.

Combinando-se os quatro requisitos - generalidade, abstração, individualidade e concretude -, as normas jurídicas podem ser de quatro tipos:

- 1 - *normas gerais e abstratas*: as leis penais, por exemplo;
- 2 - *normas gerais e concretas*: uma lei que declara a mobilização geral se volta a uma classe de cidadãos e ao mesmo tempo prescreve uma ação singular que, uma vez cumprida, exaure a eficácia da norma (eleição - mesários);
- 3 - *normas individuais e abstratas*: uma lei que atribui a uma determinada pessoa um ofício, (ex.: ministro do STF) dirige-se a um só indivíduo e lhe prescreve não uma ação singular, mas todas as inerentes ao exercício da função (“direção geral” da administração do presidente da República);
- 4 - *normas individuais e concretas*: sentenças que decidem o caso concreto.

Infelizmente, a expressão “normas gerais” vem, ao longo do tempo, trazendo problemas doutrinários aos intérpretes da Constituição, e nesse passo da nossa síntese sobre o tema faremos uma conexão com o Direito Constitucional.

### 3 Normas Gerais na Constituição Federal

Na Constituição de 1988, o problema se visualiza basicamente no art. 24, I e II e seus parágrafos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

.....  
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O § 1º traz como *regra geral* a noção segundo a qual, no âmbito da legislação *concorrente*, a competência da União Federal deve limitar-se ao estabelecimento de *normas gerais*.

A *contrario sensu*, a competência dos Estados e do Distrito Federal - nas matérias enumeradas no art. 24 - será o estabelecimento de *normas particulares*.

Deve ser lembrado que o § 2º, ao conferir à União a competência para legislar sobre *normas gerais*, determina que não fica excluída a *competência suplementar* dos estados. Competência, sabemos, é exercício impositivo de comportamentos e relação de autoridade, regulado por normas.

É preciso frisar que as competências do Estado Federal são repartidas horizontal e verticalmente.

A *repartição horizontal* (arts. 22 e 23, CF/88) ocorre pela atribuição a cada ente federativo de uma área reservada, que lhe cabe disciplinar em toda a sua extensão.

Já a *repartição vertical* (art. 24, CF/88) distribui uma mesma matéria em diferentes níveis (do geral ao particular) e a reparte entre os entes federativos.

No caso da repartição horizontal, as competências são *comuns* (art. 23, CF/88) ou *privativas* (art. 22, CF/88) e no caso da repartição vertical temos a competência *concorrente* (art. 24, CF/88).

Para a disciplina da *competência concorrente* (art. 24, CF/88) temos duas técnicas: a cumulativa e a não-cumulativa.

Na *cumulativa*, os entes podem avançar na disciplina das matérias, desde que o que lhes seja considerado superior não o faça (em caso de conflito, prevalece a regra da União).

Na *não-cumulativa*, as matérias estão previamente delimitadas por sua extensão, como gerais e particulares.

Nossa Constituição de 1988 prevê tanto a repartição horizontal, quanto a vertical.

No plano horizontal, o art. 22 enuncia o campo de *competência privativa* da União; o art. 30, a competência *privativa* dos Municípios; o art. 25, § 1º, a competência (*privativa*) *residual* dos Estados; e o art. 23, a *competência comum* da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

É oportuno aqui salientar que o art. 5º, XXII, da CF/88, por exemplo - “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” -, não instaura, por sua natureza (rol dos direitos fundamentais), uma competência comum, mas um *dever comum*, ao qual corresponde uma competência concorrente, nos moldes do art. 24 da CF/88.

Ressalto que, pelo art. 24, § 1º, da CF/88, a repartição vertical é não-cumulativa, ao determinar que a União “limitar-se-á” a legislar sobre normas gerais quanto às matérias que enumera.

No tocante ao § 4º, a competência é *cumulativa*, posto que determina a prevalência de norma geral da União sobre norma geral contida em lei estadual.

É importante frisar que a distinção entre normas gerais e particulares traz um problema de natureza lógica, referente à quantidade das proposições.

Do ponto de vista da lógica jurídica, as normas podem ser, quanto à quantidade, *gerais*, *particulares* ou *individuais*.

Essa distinção pode ser vista *quanto aos destinatários* ou *quanto ao conteúdo* da norma.

Uma norma é *geral* quanto aos destinatários quando se aplica à universalidade deles, sem distinções (norma universal).

*A contrario sensu*, ela será *particular* quando se destina a uma coletividade ou categoria de destinatários (norma especial).

Por fim, é *individual* a que se destina a um único endereçado.

Quanto ao *conteúdo*, as normas são *gerais* quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie.

Serão *particulares* quando a matéria assinala apenas um grupo ou uma parte da espécie.

Serão, ainda, *singulares* quando sua matéria se delimita a um único caso.

Temos, então, o seguinte quadro:

*Quanto ao destinatário*

- normas universais (todos);
- normas especiais (alguns);
- normas individuais (um único).

### *Quanto ao conteúdo*

- normas gerais (totalidade dos casos);
- normas particulares (alguns casos);
- normas singulares (um único caso).

Assim, do ponto de vista lógico, quando a Constituição Federal fala de “normas gerais”, pode estar tratando ou de normas gerais pelo conteúdo ou de normas universais - *i.e.*, gerais pelo destinatário -, e cabe aos estados e aos Distrito Federal a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário), ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).

A expressão constitucional “normas gerais” também exige uma hermenêutica teleológica. Sob o aspecto lógico sempre será possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira, e não a alguns aspectos.

Isso, no entanto, não é suficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal.

Desse modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa.

Nossa federação adota o modelo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos seus entes e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. No federalismo cooperativo vê-se a necessidade de uniformização de certos interesses como ponto básico da colaboração.

Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) - ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse), ou porque envolve tipologias, conceituações, que, se particularizados num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional - constitui matéria de *norma geral*. É nesse diapasão que o art. 163 da Constituição deverá ser analisado.

Pelo art. 24, § 2º e § 3º duas situações merecem atenção. O § 3º regula caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, *i.e.*, *lacuna*. Ocorrida a lacuna, a Constituição autoriza o Estado a preenchê-la, *i.e.*, a legislar sobre normas gerais, mas apenas para atender a suas peculiaridades.

O estado passa a exercer uma competência legislativa plena, mas com *função colmatadora de lacuna*, vale dizer, na medida necessária para exercer sua

competência própria de legislador sobre normas particulares. Ele pode, pois, legislar sobre normas gerais naquilo em que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares.

Tais *normas gerais estaduais* com função colmatadora, por isso mesmo, só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários, posto que só obrigam nos limites da autonomia estadual.

A situação do § 2º é diferente, visto que, mesmo com a competência privativa da União e supondo-a exercida (não há inexistência ou lacuna de normas gerais), garante aos Estados a chamada *competência suplementar*. Tal competência também é conferida aos municípios (art. 30, II), que, no entanto, não participam da competência concorrente.

A *competência suplementar* não se confunde com o exercício da *competência plena* “para atender a suas peculiaridades” - conforme consta do § 2º -, que é competência para editar *normas gerais* em caso de lacuna (inexistência) na legislação federal. Não se trata, pois, de competência para editar normas gerais que possam ser concorrentes. Se assim fosse, o § 3º seria inútil, ou o § 3º tornaria inútil o § 2º.

Para além disso, é competência também atribuída aos municípios, que estão, no entanto, excluídos da legislação concorrente. Isso nos leva a concluir que a competência suplementar não é para a edição de *legislação concorrente*, mas para edição de *legislação decorrente*, que é uma legislação de regulamentação, consubstanciada em *normas gerais* que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica o § 4º (ineficácia por superveniência de legislação federal), posto que com elas não concorrem (se concorrem, devem ser declaradas inconstitucionais). É, pois, competência que se exerce à luz de normas gerais de União e não na falta delas.

No caso do município, o que deve fazer em caso de inexistência de normas gerais da União ou do estado? Se ele não pode exercer a competência plena com função colmatadora, pode, mesmo assim, editar suas normas particulares (art. 30, IV, CF/88)?

Na ausência de lei estadual, o município pode editar normas particulares não por intermédio da edição da norma geral que lhe falta (exercício de competência plena com função colmatadora), mas por meio de outros instrumentos de preenchimento de lacuna (analogia, princípios gerais de direito, costume). Agir como se legislador estadual fosse lhe é vedado.

Esse item tem caráter introdutório ao tema seguinte sobre as normas gerais sobre finanças públicas, especificamente sobre o instigante art. 163 da Constituição Federal.

## 4 As Normas Gerais sobre Finanças Públicas

As normas gerais sobre finanças públicas se encartam no Capítulo II do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da Constituição e constituem o núcleo da Constituição Financeira. São necessários alguns esclarecimentos prévios para a completa compreensão deste empolgante tema.

Na Economia, o termo “finanças” designa os ramos de atividade e os processos relacionados à gestão dos recursos públicos, privados, dinheiro, crédito, títulos, ações e obrigações pertencentes ao Estado, às empresas e aos indivíduos. Refere-se ao sistema financeiro, que engloba os estabelecimentos financeiros e seus agentes: bancos centrais, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, de investimento, instituições não bancárias de crédito (como, por exemplo, as associações de poupança e empréstimos), instituições cooperativas, sociedades de investimento, casas de câmbio, bolsas de valores, corretoras e agentes intermediários na colocação de valores.

Por outro lado, as finanças públicas constituem-se no setor que controla a massa de dinheiro e de crédito que o governo e os órgãos a ele subordinados movimentam em um país. Abrange não só as operações relacionadas ao processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica.

Nas finanças públicas, estão incluídas a receita e a despesa públicas. Em geral, a receita é obtida por meio de tributos, de rendas patrimoniais (alugueres, juros, dividendos de bens e valores patrimoniais), de rendas industriais (renda líquida de serviços públicos e industriais e saldos de empresas estatais), transferências correntes e empréstimos.

A despesa pública é realizada pelos órgãos da administração governamental. Em geral, nela se incluem: o pagamento de servidores; a compra de material e equipamentos para os diversos setores da administração; os investimentos públicos; os subsídios; as subvenções, etc.

No conceito de finanças públicas, também estão incluídas as finanças com o exterior, as quais dizem respeito à renda das exportações de bens e serviços, receitas de serviços como fretes, turismo, juros, assistência técnica, lucros, investimentos diretos, empréstimos e financiamentos. É o saldo apresentado pelo balanço de pagamentos do país que vai indicar se ele é devedor ou credor de outras nações.

Assim, o setor financeiro público - por intermédio de seus órgãos competentes - é encarregado de receber ou efetuar pagamentos aos países estrangeiros. Essas transações com o exterior são geralmente feitas em dólares.

Logo, as finanças públicas constituem as operações voltadas para a obtenção, distribuição e utilização do dinheiro indispensável à satisfação das muitas necessidades públicas. Plácido e Silva conceituou-as como “o conjunto de recursos e de meios, de que dispõe ou pode dispor o Estado, para satisfazer suas próprias necessidades e manter sua existência”.

Nesse sentido, então, deve ser realizada a leitura do art. 163 da Constituição Federal, que trata de: finanças públicas (I); dívida pública (II); concessão de garantias pelas entidades públicas (III); e emissão e resgate de títulos da dívida pública (IV).

## **5 A dívida pública (art. 163, II, CF/88)**

Para realizar seus objetivos e finalidades essenciais, o Estado contrai débitos, daí recorre ao crédito ou empréstimo público, visando precipuamente a cobrir déficits orçamentários ou despesas imprevistas.

Em sentido estrito, a dívida pública é o resultado das operações de crédito realizadas pelos órgãos do setor público, com vistas a antecipar receita orçamentária ou a acudir a desequilíbrios orçamentários e financiamentos de obras e serviços.

Em sentido mais amplo, a dívida pública abrange as operações de crédito destinadas exclusivamente aos objetivos da política monetária.

É possível ao governo contrair a dívida pública em razão da confiança que inspira (crédito) para a contração de empréstimos de pessoas físicas ou jurídicas nacionais (internas) e estrangeiras (externas).

A dívida pública é, assim, o ato pelo qual o Estado se beneficia de uma transferência de liquidez (dinheiro), tendo a obrigação de restituí-lo posteriormente, acrescido de juros. Trata-se de um ato de natureza contratual.

É uma decorrência natural dos empréstimos, e representa o conjunto de compromissos, de curto ou longo prazos, assumidos pelo Estado com terceiros, nacionais ou estrangeiros e compreende os juros e a amortização do capital devido pelo Estado.

O tema vem tratado não só na Constituição Federal, mas também na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na lei das normas gerais sobre finanças públicas (LC nº 101/2000 e na Lei nº 4.320/64, respectivamente).

Assim, incumbe ao Congresso Nacional - nos termos do art. 48, XIV, da Constituição Federal - dispor sobre o montante da dívida mobiliária (títulos da dívida pública) federal, bem como incumbirá ao Senado, nos termos do art. 52, autorizar operações externas (inciso V); fixar os limites globais e as condições para o crédito externo e interno (inciso VII); fixar os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (inciso VIII); e estabelecer os limites globais e condições para o

montante da dívida mobiliária (títulos da dívida pública) dos Estados, Distrito Federal e Municípios (inciso IX).

É importante, nesse passo, sublinhar as definições elementares trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei nº 4.320/64 sobre o assunto.

Segundo o art. 92 da Lei nº 4.320/64, a dívida ativa fluante, administrativa ou não consolidada, compreende: os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida (inciso I); os serviços da dívida a pagar (inciso II); os depósitos (inciso III); e os débitos da tesouraria (inciso IV). Tal dívida tem um período de amortização ou resgate inferior a 12 meses e pode ser entendida também como o conjunto dos débitos de curto prazo assumidos pelo governo e representados por títulos negociáveis.

A dívida fundada ou consolidada, por outro lado, é a que representa um compromisso a longo prazo, de valor previamente determinado. É garantida por títulos do governo e efetuada por intermédio de contratos de financiamento. Seu pagamento é estipulado em prestações mensais (amortizações), distribuídas por certo número de anos.

Tratou a Lei de Responsabilidade Fiscal de regular o tema da dívida pública em vários dispositivos, dentre os quais destacamos as definições do próprio texto legal.

Assim, a LRF, no art. 29, I, indica que dívida pública consolidada ou fundada é o montante total - apurado sem duplicidade (a obrigação não pode ser computada duas vezes) - 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 12 meses.

O conceito de dívida pública mobiliária aparece no inciso II do art. 29, que esclarece ser ela a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central, estados e municípios.

O inciso III do art. 29 da LRF anota ser operação de crédito todo compromisso financeiro assumido em razão de mútuo; abertura de crédito; emissão e aceite de título; aquisição financeira 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 (operações financeiras cujo valor deriva de outros ativos, com a finalidade de limitar ou transferir riscos financeiros).

Também traz a lei, no inciso IV do mesmo artigo, a definição de garantia, segundo a qual assim o será todo compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da federação ou entidade a ele vinculada.

Por fim, considera, no inciso V do art. 29, como refinanciamento de dívida mobiliária a emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária. Sobre o tema, há de se consultar, ainda, os artigos 31 c/c 9º; 25, § 3º; 34, 37 e 38 da LRF.

## 6 Concessão de garantias

A concessão de garantias pelas entidades públicas tem seu desenho inicial no inciso III do art. 163 e no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, nos quais se proíbe a vinculação da receita de impostos, ressalvando a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita. Também permite a retenção de transferências por parte da União, nos termos do art. 160, parágrafo único da Constituição Federal.

Com maiores detalhes, o art. 40 da LRF regula o tema das garantias e contragarantias, permitindo aos entes da Federação a concessão de garantia em operações de crédito, observados os limites estabelecidos pelo Senado. Essa garantia está condicionada ao oferecimento de contrapartida em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida.

As garantias, sabemos, constituem-se em meios de assegurar ou acautelar o direito de outrem contra a inexecução de uma obrigação. No caso de a União conceder aval a um município para contrair empréstimo externo, tal garantia deverá estar “contragarantida” com outro meio acautelatório por parte daquela unidade federada. Pode o município oferecer, como contragarantia, parte de sua receita tributária ou de transferências constitucionais (art. 158 da CF/88).

No caso de inadimplemento, a União, poderá, com base no art. 160 da Constituição Federal, reter tais parcelas para a satisfação de seu crédito.

## 7 Emissão e resgate dos títulos da dívida pública (art. 163, IV, da CF/88)

Na Teoria Geral do Direito, título é um documento que autoriza o exercício de um direito ou função.

O título da dívida pública é o documento emitido pelo poder público para atender aos compromissos oriundos de empréstimos, ou para antecipar a receita, e tem como função (aptidão) precípua certificar um valor. Esse documento - emitido e garantido pelo governo como instrumento de política econômica e monetária - pode financiar um déficit do orçamento, antecipar receita ou garantir o equilíbrio do mercado de dinheiro.

Assim, serão três suas aptidões básicas:

- financiamento da dívida pública;
- promover o equilíbrio da moeda;
- antecipar receitas.

Possuímos uma legislação (Lei nº 10.179/2001), que estabelece as finalidades essenciais dos títulos da dívida pública, a saber:

- 1 - cobrir os déficits explicitados nos orçamentos: aqui os Títulos da Dívida Pública (TDP) são emitidos para suprir o governo de dinheiro para o cumprimento de suas finalidades, em razão de déficit orçamentário;
- 2 - realizar operações de crédito por antecipação de receita: trata-se de operação regular do Tesouro, que está sempre lançando títulos com resgate de 5, 10, 20 ou até 30 anos, com vistas a antecipar receitas que seriam arrecadadas apenas futuramente (consulte o site [www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro\\_direito/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro_direito/));
- 3 - ser utilizado no programa de desestatização: os títulos da dívida pública podem ser utilizados para a aquisição de ativos colocados no plano nacional de desestatização;
- 4 - trocar por bônus da dívida externa os *Brazil Investment Bonds* - *BIB* (os denominados “BIB-Bonds”);
- 5 - trocar por títulos decorrentes de reestruturação da dívida externa;
- 6 - permutar por títulos do tesouro em poder do Banco Central;
- 7 - permutar por créditos decorrentes de securitização de obrigações da União. A securitização revela o processo de transformação de uma dívida com determinado credor em dívida com compradores de títulos originados no montante dessa dívida. Trata-se da conversão de empréstimos bancários e outros ativos em títulos (securities) para a venda a investidores que passam a ser novos credores. Exemplo: alguns bancos vendem títulos baseados na dívida externa para tomadores que os compram com deságio (desconto no valor de face) e passam a ser os novos credores dessa parte da dívida externa.

Entre as denominações dos TDP, as mais comuns são: Letra do Tesouro Nacional (LTN), para financiamento de curto e médio prazos; Letras Financeiras do Tesouro (LFT), para financiamento de curto e médio prazos; e as Notas do Tesouro Nacional (NTN), para financiamento de médio e longo prazos.

Em relação à forma, a emissão dos TDP, de regra, ocorre em oferta pública, por meio de leilões, nos quais podem ser postos à venda os títulos:

- 1 - ao par: pelo valor de face, em situação de igualdade entre o preço pelo qual está sendo vendido o título e seu preço nominal ou operacional, estampado na sua face;
- 2 - com ágio: com adição de um prêmio resultante da troca de um valor por outro, quando o governo quer alterar o perfil da dívida pública ao retirar certos papéis do mercado;

3 - com deságio: ocorre esta forma de emissão quando, em lugar de um preço maior, paga-se um preço menor pelo título. É uma forma de diminuir a dívida pública mobiliária em decorrência da desvalorização de um papel que esteja ainda sendo negociado no mercado.

Outro importante tema é o da forma escritural dos TDP.

Temos o Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), que cuida do registro escritural dos débitos e créditos de operações financeiras e é utilizado pelos bancos de liquidação de títulos, depósitos de cheques, etc.

De regra, esse sistema registra os direitos creditórios e as cessões de tais direitos, além de acompanhar e registrar o creditamento dos resgates do principal e dos rendimentos.

Alguns títulos possuem poder liberatório para pagamentos de tributos federais. O art. 6º da Lei nº 10.179/01 atribui às LTNs, às LFTs e às NTNs a capacidade de pagar tributos federais como se fosse moeda (real), o que nem sempre é admitido pelo Judiciário, pela ausência de comprovação da propriedade e do registro do título, por receio de fraude ou até por desconhecimento do tema.

O fato é que o Selic é um sistema informatizado do Banco Central, em que são registradas todas as operações de débitos e créditos feitas apenas entre os bancos e as demais instituições financeiras credenciadas. Seu funcionamento é semelhante ao sistema de compensação de cheques, com a diferença do foco nos títulos públicos.

Pelo Selic é possível calcular a média dos juros que o governo paga aos bancos que lhe emprestam dinheiro. Essa média é a taxa Over-Selic, referência para o cálculo de todas as outras taxas de juros do país. Por isso, ela é chamada taxa de juro básico.

Ainda uma palavra sobre as taxas de juros cobradas no mercado internacional, com reflexos em nossa dívida mobiliária - a Libor e a Prime Rate.

A primeira - London Interbank Offered Rate - é a taxa de juros cobrada pelos bancos londrinos e, junto com a Prime Rate - taxa cobrada pelos bancos norte-americanos a seus clientes preferenciais -, serve de base para os contratos internacionais. A Libor é a taxa de juros cobrada pelos empréstimos em moedas, em prazos e magnitudes determinados no mercado de euromonedas. Serve de base para a determinação das taxas de juros cobradas pelos bancos em seus empréstimos de médio prazo, que geralmente não ultrapassam os dois anos. A Libor flutua de acordo com a situação financeira internacional.

A segunda, Prime Rate - Prescribed Right to Income and Maximum Equity - é a taxa de juros que mais se aproxima daquela paga pelo investimento sem risco, como os títulos do governo norte-americano. Atua como base de todo o sistema financeiro dos Estados Unidos, com reflexos no sistema financeiro mundial.

## **8 Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta**

Apenas para fixar e relembrar, a administração direta constitui-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios (DL nº 200/67, art. 4º, I), ao passo que a administração indireta compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas - entidades dotadas de personalidade jurídica própria (DL nº 200/67, art. 40, II).

A constituição financeira aqui apenas indicou que lei complementar deverá regular o controle das receitas e despesas de modo genérico.

Sabemos que não há receita ou despesa sem controle, o que implica medir ou avaliar - qualitativa e quantitativamente - a atividade realizada, compará-la com um critério de boa gestão e corrigi-la para alcançar os resultados previstos.

O controle financeiro das receitas e despesas tem a finalidade de assegurar que o Executivo se mantenha dentro dos limites legais traçados pelo Parlamento, bem como obstar desperdícios e má utilização dos recursos públicos.

Fiscalizar, então, implica a atividade de inspecionar, praticando o órgão competente os atos necessários para prevenir, apurar ou corrigir erros ou irregularidades na execução orçamentária, ajustando-a aos objetivos legais.

## **9 Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 163, VI, da CF/88)**

O contrato de câmbio realiza a troca, compra ou venda de moeda de outro país. É a conversão de uma moeda em outra. Sua disciplina garante o balanço de pagamento, a manutenção do valor internacional da moeda e evita efeitos inflacionários.

“Câmbio” passou a designar o próprio preço pelo qual se adquire a moeda estrangeira e a própria taxa cambial fixada para tal atividade.

“Taxa de câmbio” é o preço da moeda estrangeira em termos da moeda nacional corrente. A compra de moeda estrangeira onde o preço é baixo e a venda onde o preço é mais alto denomina-se arbitragem e é prática comum no mercado de moedas.

Segundo o art. 22, VII, da Constituição Federal, incumbe privativamente à União legislar sobre câmbio, e também, nos termos do art. 21, VIII, administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada. De arremate, compete ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre matéria cambial (art. 48, XIII) e moeda (art. 48, XIV).

As reservas cambiais traduzem o montante de moeda estrangeira acumulado pelo país. O resultado da balança de pagamentos reflete o resultado monetário das transações de bens e serviços realizados pelos brasileiros no exterior (saldo em transações correntes), assim como o fluxo de capitais entre o país e o exterior (empréstimos, financiamentos, aplicações em mercado financeiro, etc.) e vai exprimir se houve acúmulo ou perda de moeda estrangeira no período. Repercute, portanto, a variação das reservas cambiais.

Em síntese, as reservas cambiais revelam o estoque de moedas estrangeiras do país em um determinado momento. Disso resulta a necessidade de o governo manter uma política cambial, que traduz o modo pelo qual o país trava suas relações comerciais e financeiras com os demais países. Por exemplo: se o governo mantiver o dólar barato (um dólar valendo um real), as importações aumentarão e as exportações sofrerão um esfriamento, porque o nosso produto ficará mais caro em dólares no exterior, perdendo competitividade em termos de preço e afetando a atividade econômica exportadora. Por outro lado, se o governo desvalorizar o real (um dólar valendo cinco reais), essa desvalorização irá ocasionar o efeito contrário: ajudará as exportações, dificultará as importações e prejudicará a atividade econômica dependente de insumos importados, com possíveis efeitos inflacionários.

A política monetária, portanto, é de suma importância para o regular andamento da economia e é importante instrumento de controle das reservas cambiais.

#### **10 Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito, com resguardo das características e condições operacionais plenas das instituições oficiais voltadas ao desenvolvimento regional (art. 163, VII, CF/88)**

O que visa a constituição financeira com esse preceito é a estabelecer parâmetros isonômicos para as empresas privadas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Os entes públicos que exploram atividade econômica em sentido estrito sujeitam-se ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, conforme o inciso II do parágrafo 1º do art. 173 da Constituição Federal.

Sabemos que as instituições oficiais podem atuar concorrencialmente (art. 173, CF/88) e em atividade de incentivo, nos termos do art. 174, e fomento, nos termos do § 2º do art. 165 da Carta Magna.

Dessa forma, espera-se pela lei complementar que disporá sobre a compatibilização destas atividades (crédito e fomento), visto que algumas instituições atuam concomitantemente nas duas áreas. Existem, portanto, interesses a serem harmonizados.

No âmbito das instituições oficiais de fomento temos, por exemplo, a Caixa Econômica Federal (CEF), que oferece financiamentos para a casa própria (SFH), crédito educativo (FIES) e saneamento básico para os municípios. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financia projetos industriais de grande envergadura, ao passo que o Banco do Brasil custeia basicamente a agroindústria, garantindo oferta de alimentos para o mercado interno, produção agrícola para exportação, apoio à microempresa, etc.

Quanto às instituições de crédito, temos o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil.

Ao tomar como paradigmas a Caixa Econômica e o Banco do Brasil, veremos que ambas as instituições atuam como bancos ou agências de fomento, nos termos do art. 174 da Constituição, bem como oferecem serviços de banco de varejo, em regime de concorrência com as demais instituições financeiras de crédito, nos termos do art. 173 da Carta Magna.

A futura legislação deverá harmonizar essas peculiaridades institucionais, conciliando, quando necessário, as funções de crédito com as de fomento, para se evitar a indevida intervenção direta na economia, ao arripio do caput do art. 173.

## **11 O Banco Central (art. 164, CF/88)**

São múltiplas as funções do Banco Central (Bacen), sendo aquelas previstas no art. 8º da Lei nº 4.595/64 (Lei dos Bancos) as mais significativas e com força de lei ordinária após a Emenda Constitucional nº 40/03.

Incumbe, basicamente, ao Bacen:

- 1 - formular, executar e acompanhar da política monetária;
- 2 - controlar as operações de crédito em todas as suas formas;
- 3 - formular, executar e acompanhar a política cambial e as relações financeiras com o exterior;
- 4 - organizar, disciplinar e fiscalizar o sistema financeiro nacional e o ordenamento do mercado financeiro;

5 - emitir papel moeda e moeda metálica, e executar os serviços do meio circulante.

O Banco Central é a autarquia com competência exclusiva para emitir moeda. Como se sabe, nossa moeda é o real, conforme normatizado pelas Leis nº 9.069/95 e 10.192/01, em observância às normas de competência do art. 21, VII, da Constituição Federal para emissão de moeda por parte da União, bem como do Congresso, que, pelo art. 48, II, tem competência para as emissões de curso forçado e seus limites de emissão, nos termos do inciso XIV do mesmo artigo.

Em breve síntese, podemos traçar os contornos básicos das funções da moeda.

É o meio de troca por excelência, substitui o escambo. Difícil seria imaginar, nos dias atuais, realizarmos todas as transações de que necessitamos pagando com bens e objetos.

Como medida de valor, a moeda se constitui em padrão geral para exprimir valor, com avaliação fixada pelo governo. Imagine se cada um pudesse “emitir e cunhar” seu próprio dinheiro...

A função reserva de valor traduz a possibilidade de entesouramento da moeda, o que permite o acúmulo de valor por quem a possua.

A capacidade de pagamento de dívidas é a função da moeda que revela sua propriedade de pagar dívidas; é o meio de pagamento que tem o maior poder liberatório em face das dívidas. Quando se paga a dívida com dinheiro, o simples ato de entrega desprende (libera) o valor ali contido, solucionando a dívida e liberando o devedor do débito.

Denomina-se curso legal o atributo do papel moeda que faz dele um meio irrecusável de pagamento (poder legal e liberatório do real). Em um supermercado, por exemplo, pode o comerciante recusar o pagamento por cheque, cartão de crédito, ticket restaurante e coisas do gênero, mas não poderá recusar o pagamento em reais, em face do poder legal do curso forçado da moeda “real”.

Por outro lado, temos o curso legal da moeda papel, identificável na hipótese de a lei conferir a determinado título o poder liberatório da moeda. Como exemplos, temos os precatórios não honrados no prazo constitucional, nos termos do § 2º do art. 78 do ADCT e nos títulos da dívida pública (NTN, LTN e LFT) indicados no art. 2º da Lei nº 10.179/01.

No que diz respeito à cunhagem, temos no Brasil a exclusividade da Casa da Moeda, empresa pública federal de atividade industrial, criada pela Lei nº 5.895/73.

Do que se depreende do caput do art. 164 da Constituição Federal, o perfil do Banco Central é de instituição técnica, cuja função primordial é evitar abusos em matéria monetária.

Para tanto, o parágrafo 1º do art. 164 da Constituição Federal proíbe de forma absoluta a concessão de empréstimos ao Tesouro Nacional (mesmo de forma indireta) e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira (vide o art. 17 da Lei nº 4.595/64, que conceitua a instituição financeira).

O Banco Central pode, ainda, comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda e a taxa de juros.

Em uma explicação bem singela, podemos dizer que, se o Bacen entender necessário menos dinheiro em circulação (contração da base monetária), poderá pôr à venda títulos, os quais transferirão liquidez (dinheiro) do meio circulante para o Banco Central. Assim, venda de títulos é igual a menos dinheiro em circulação. De outro modo, caso o Banco Central queira aumentar o volume de dinheiro em circulação, poderá comprar títulos do mercado, aumentando assim a base monetária e o meio circulante. Esse mecanismo é um poderoso instrumento da política monetária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém muitos dispositivos sobre o tema: artigos 28, § 2º; 29, II e § 2º; 32, § 4º; 34; 38, §§ 2º e 3º; e 39, caput e §§ 2º e 4º.

Em relação à disponibilidade de caixa dos estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas, o STF (Adin nº 3.578, Sepúlveda) decidiu que cabe somente à União, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164, § 3º, da Constituição Federal. A decisão arremata que o estado-membro não apresenta competência para, mediante ato normativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a utilização de instituições financeiras oficiais para os fins referidos no dispositivo.

Sobre as funções do Bacen na Lei de Responsabilidade Fiscal, veja-se os seguintes artigos: 5º, § 6º; 7º; 9º, § 5º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, II e § 2º; 32, § 4º; 34; 38, §§ 2º e 3º; 39, §§ 2º e 4º.

Esses são, em linhas gerais, os contornos de nossa Constituição Financeira, na vertente das normas gerais sobre finanças públicas.

## 12 Bibliografia

- ABAD, Mariano et al. *Notas de Introducción al Derecho Financiero*. Madrid: Tecnos, 1992.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ARAÚJO, Eugenio Rosa de. *Resumo de Direito Econômico*. Niterói: Impetus, 2007.
- ASCARELLI, Tullio. *La Moneta*. Padova: CEDAM, 1928.
- ATALIBA, Geraldo. Normas Gerais de Direito Financeiro. *RDP*, n. 10, out.-dez. 1969.
- BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC; UCMG, 1982.
- BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- BANCO CENTRAL. *O Banco Central do Brasil: Estrutura e funções*. Brasília, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- CAVALCANTI, Amaro. *O Meio Circulante Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 3. São Paulo: Forense Universitária, 1990.
- DOLINGER, Jacob. *A Dívida Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Normas Gerais e Competência Concorrente: Uma Exegese do Art. 24 da CF. *RDP*, n. 7, p. 16-20, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação*. São Paulo: Atlas, 1988.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. I. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. *Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado*. Coimbra: Almedina, 1995.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado Financeiro*. 10. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

FILGUEIRAS, Cláudio. *Manual de Contabilidade Bancária*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

JANSEN, Letácio. *A Face Legal do Dinheiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. *A Norma Monetária*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Direito Monetário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 25, n. 100, out.-dez. 1988.

MUSSBAUM, Arthur. *Derecho Monetario Nacional e Internacional*. Buenos Aires: Arayú, 1954.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição de 1967*. v. 2. São Paulo: RT, 1967.

RAYA, Francisco Jose Carrera. *Manual de Derecho Financiero*. Madrid: Tecnos, 1994.

SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo, RT, 1989.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Administração e Finanças*. São Paulo: Best Seller, 2001.

TROTABAS, Louis. *Finances Publiques*. Paris: Dalloz, 1970.

VIDIGAL, Geraldo. *Fundamentos de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 1973.