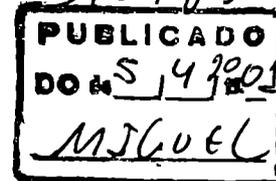




MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL



PARECER PGFN/PGA/Nº 354 /2001

Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento constitucional. Operações de crédito. O alcance do art. 32. Competência do Senado Federal. Os limites do art. 30. As exigências do art. 32. Inaplicabilidade às empresas estatais não dependentes. Ratificação de manifestação anterior desta Procuradoria-Geral.

Senhor Procurador-Geral,

No Parecer PGFN/CAF nº 1821/2000, esta Procuradoria-Geral concluiu que, não obstante a literalidade do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ele se aplica tão-somente às operações de crédito das pessoas políticas, seus fundos, suas autarquias, suas fundações e suas empresas estatais dependentes.

2. Esta interpretação tem suscitado dúvidas, notadamente no Banco Central do Brasil, entidade a quem, por portaria ministerial, foi delegada a competência para verificar o atendimento dos limites e condições para as operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e entidades vinculadas, sem, no entanto, abranger, essa delegação, as empresas estatais não dependentes.

3. A fim de esclarecer a questão, examino neste parecer, com bastante vagar, a matéria.

[Assinatura]



Handwritten scribbles or marks at the bottom right corner.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

4. O art. 163, da Constituição, atribui à lei complementar a regulação de diversas matérias ligadas às finanças públicas, dentre elas a de dispor sobre dívida pública externa e interna dos entes políticos e das entidades integrantes da respectiva administração pública.
5. Portanto, poderia o legislador complementar regular sobre operações de crédito de toda a administração pública.
6. A questão que se coloca é se assim o fez.
7. No exercício parcial¹² daquela atribuição, foi expedida a Lei Complementar nº 101, de 2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante referida pela sigla LRF), que em seu art. 32, atribui ao Ministério da Fazenda o encargo de verificar o atendimento dos limites e condições para as operações de crédito da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades por eles controlados direta e indiretamente.
8. Em entendimento literal, o comando é abrangente: todo o setor público estaria a ele subordinado.

¹ A Lei Complementar nº 101 não trata de operações de câmbio de entes públicos nem da fiscalização das instituições financeiras, embora tais matérias pudessem ser por ela reguladas, conforme incisos V e VI do referido art. 163.

² A Lei de Responsabilidade Fiscal regulou, também parcialmente, o art. 165, § 9º, da Constituição, ao dispor sobre a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, sem esgotar a autorização constitucional.

CCB

(1)

(10)

11/11/11



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

9. Exegese bem diferente exsurge se utilizarmos os métodos sistemático e integrador de interpretação³.
10. A LRF traz, em seu art. 2º, a informação de que ela obriga os entes da Federação e, mais adiante, estabelece o que são esses entes: a pessoa política e suas autarquias, fundos⁴, fundações e entidades estatais dependentes.
11. Assim, há, sob a ótica da literalidade, conflito entre este dispositivo e o antes mencionado art. 32, já que aquele açambarcaria conjunto maior.
12. Para tentar esclarecer a dúvida, recorro aos demais dispositivos da LRF.
13. Em primeiro lugar, examino o próprio *caput* do art. 32. Quais são os limites e condições de que trata a regra?
14. Quanto aos limites, remeto-me à Seção II da LRF, denominada "Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito", composta de apenas um artigo, o de nº 30. Este artigo, por sua vez, determina ao Presidente da República que, no prazo de 90 dias da publicação da lei, encaminhe:

³ Para a finalidade desse estudo, sistemática é a interpretação do dispositivo em face das demais normas da lei, enquanto que integradora é a leitura com atenção às demais leis vigentes.

⁴ Absolutamente desnecessária a referência eis que fundos não têm personalidade jurídica, sendo, isto sim, massa de recursos com destinação específica. Deve-se reconhecer, aqui, que há instituições, de natureza autárquica, denominadas de fundos (e.g., o Fundo Nacional de Desenvolvimento).

Estan





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

a) ao Senado Federal, proposta de limites para a dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios, nos termos do inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

b) ao Congresso Nacional, projeto de lei estabelecendo limites para a dívida mobiliária federal, nos termos do inciso XIV do art. 48 da Constituição.

15. Os parágrafos do art. 30 estabelecem regras para os limites e a periodicidade de verificação deles, além de regra específica para precatórios não pagos no ano de sua inclusão no orçamento.

16. Não trazendo a LRF outros limites, esses constantes do art. 30 são os limites a que se refere o *caput* do art. 32.

17. Por outro lado, examinando-se os incisos do art. 52 da Constituição, tem-se que não detém aquela Casa Legislativa competência para dispor sobre operações de crédito de todas as entidades integrantes da administração pública, mas somente de algumas. Com efeito⁵, diz a Lei Maior:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e

⁵ Desnecessária aqui a referência aos demais incisos do artigo constitucional, eis que não cuidam da administração indireta.

C. E. M.





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;"

18. Portanto, não tem o Senado Federal competência para estabelecer limites para as operações de crédito das entidades integrantes da administração indireta de Estados e Municípios, com exceção das autarquias.

19. Aliás, regulando a matéria, encontra-se em vigor a Resolução nº 78, de 1998, na qual o Senado Federal dispõe sobre as operações de crédito dos entes políticos e de suas autarquias e fundações⁶, nada dispondo sobre todas as demais entidades controladas direta ou indiretamente.

20. Dessa forma, é de se concluir que, quanto aos limites, não os há, por ausência na lei e por incompetência do Senado Federal a respeito, para toda a administração pública, mas tão-somente para (a) a União e todas as suas entidades controladas – art. 52, VII, (b) os Estados, Municípios e suas autarquias e fundações – idem, e (c) se estabelecidos dessa forma pelo Senado, também para as empresas estatais dependentes estaduais e municipais, a teor do art. 3º, b, da LRF⁷.

21. Passo agora a examinar as condições para as operações de crédito. São elas enumeradas no § 1º do art. 32, conforme segue, analisadas uma a uma:

⁶ Este acréscimo, embora nunca tenha sido contestado, parece ir além do que autoriza a Constituição.

⁷ Admito que se o Senado Federal estabelecer limites para as operações de crédito de Estados e Municípios adotando o conceito amplo que deu a essas pessoas políticas a LRF, há possibilidade de questionamento jurídico, baseado em extrapolação da competência atribuída pelo art. 52, VI, da Constituição.

Cibran





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

l – existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

22. Embora o art. 165, § 5º, da Constituição, disponha que a lei orçamentária anual compreenderá (a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, (b) o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e (c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todos os órgãos e entidades a ela vinculados, da administração direta ou indireta, de há muito que as Leis de Diretrizes Orçamentárias, inclusive a de nº 9.995, de 25 de julho de 2000⁸, abrangem conjunto menor, *in verbis*:

“Art. 6º Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.”

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:

⁸ Já na vigência, portanto, da LRF.

Handwritten signature





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

I – participação acionária;

II – pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;

III – pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e

*IV – transferência para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea 'c', e 239, § 1º, da Constituição.*⁹ (grifei)

23. Ou seja, com alguma variação, a LDO adotou a unicidade orçamentária apenas para a União, seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, em simetria com o conceito amplo de ente da Federação adotado pela LRF.

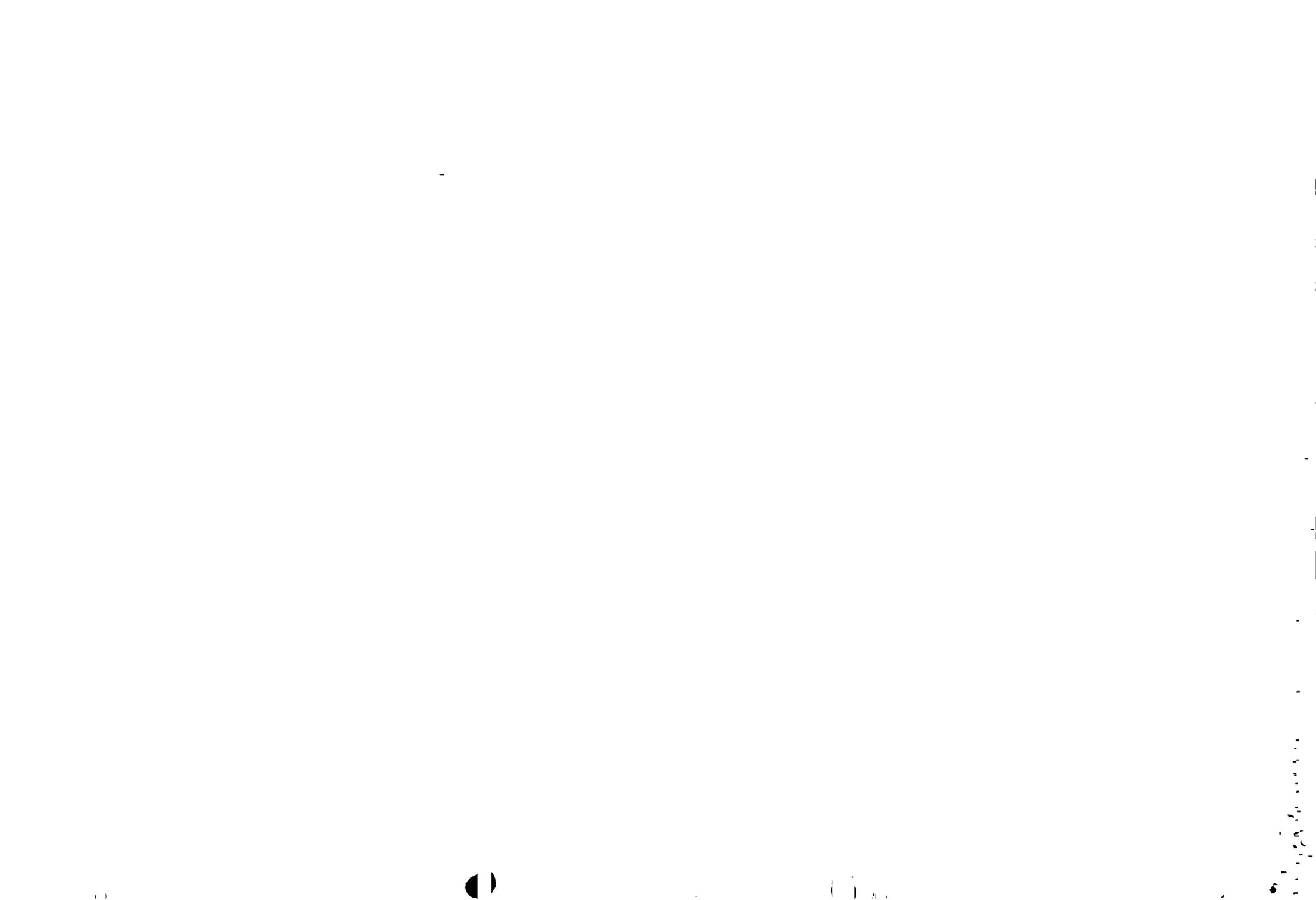
24. A Constituição, no § 8º do art. 165, estabelece que "a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para... a contratação de operações de crédito".

25. Parece claro que as operações de crédito a que se refere o dispositivo constitucional são aquelas que impactam as receitas e, eventualmente, se houver delas alguma amortização no exercício, as despesas constantes da lei orçamentária.

26. Como a LDO, que orienta a elaboração da lei orçamentária anual¹⁰, determina que o orçamento inclua apenas a programação da União e de seus

⁹ Texto e número de artigo idênticos ao da LDO anterior.

¹⁰ Constituição, art. 165, § 2º.





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL

fundos, autarquias, fundações e estatais dependentes, somente as operações de crédito dessas entidades poderiam ser autorizadas na lei orçamentária anual.

27. Dessa forma, não é compatível com as normas orçamentárias, pelo menos no plano federal, a exigência de autorização na lei orçamentária ou em seus créditos adicionais¹¹ para a contratação de operações de crédito por integrantes da administração indireta outros que aqueles já referidos na LRF e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

28. Menos ainda aplicável a exigência de lei específica, notadamente à luz do ombreamento às empresas privadas, quanto a seus direitos e obrigações, que a Constituição deu às empresas públicas e sociedades de economia-mista¹².

29. Como se não bastasse, leitura a *contrariu sensu* do § 6º do art. 5º da LRF leva ao entendimento de que não devem integrar a lei orçamentária da União as receitas e despesas das empresas controladas.

30. Com efeito, tal dispositivo comanda a integração, no orçamento da União, como sua despesa, das despesas do Banco Central do Brasil com custeio e investimentos. A conclusão é inafastável: de ordinário, as despesas das entidades vinculadas não integram o orçamento da União.

II – inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

¹¹ Que nada mais são do que alterações à lei orçamentária, integrando-a a partir de sua publicação.

Q. B. M.





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

31. ~~Mutatis mutandis~~, aplica-se aqui a argumentação apresentada quanto ao inciso anterior.

III – observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

32. Como já dito anteriormente, não detém o Senado Federal competência para estabelecer limites e condições para as operações de crédito de entidades estaduais e municipais outros que os entes políticos e suas autarquias. Quanto à administração federal, a competência da Casa Legislativa a respeito abrange todas as entidades.

IV – autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

33. Nesse ponto específico, a competência do Senado Federal, nos termos do art. 52, V, da Constituição, se limita às operações de crédito externo das pessoas políticas.

V – atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

34. Segundo o mencionado dispositivo constitucional, é vedada “a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”

35. Esse comando traz a chamada “regra de ouro”, que pretende coibir o financiamento, via operação de crédito, de despesas correntes. É matéria

¹² Constituição, art. 173, II.

Carvalho



1111

1111



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito é o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual. Aqui, além de as controladas não dependentes não integrarem o orçamento, como visto antes, cabe o comentário de que a contabilidade empresarial, que é utilizada pelas sociedades de economia mista¹³ e empresas públicas, não apresenta a dicotomia, própria da administração pública, entre despesas de capital e despesas correntes¹⁴.

36. Aliás, admitir-se que a "regra de ouro" alcança as estatais não dependentes levaria a uma situação no mínimo esdrúxula: a administração direta, pela exceção constante do art. 167, III, pode, presente autorização orçamentária excepcional, realizar operações de crédito além do montante das despesas de capital. Às estatais não dependentes, por não serem, de modo algum, objeto de legislação orçamentária, o impedimento seria absoluto!

37. Por outro lado, como as receitas e despesas das controladas não dependentes não integram o orçamento do ente político, não há como onerar o limite de operações de crédito deste com as operações daquelas.

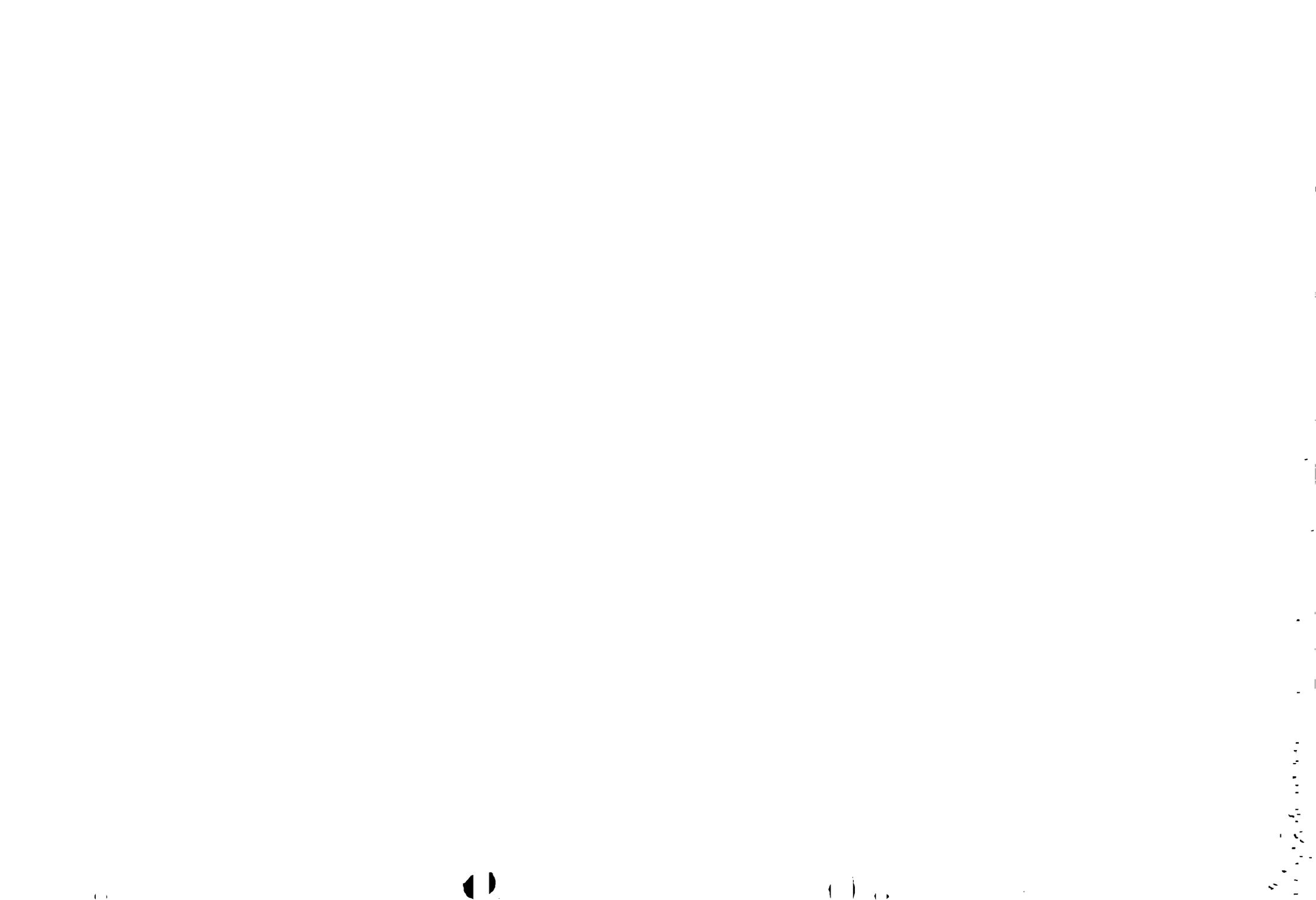
VI – observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

38. As restrições estão espalhadas no texto legal. Examino-as a seguir.

¹³ Se sociedade anônima, obrigatoriamente, por força da Lei nº 6.404.

¹⁴ Tais conceitos, na verdade, não são contábeis, mas orçamentários. Exemplificando: a compra de um imóvel à vista, não impacta contas de despesa, mas duas contas do ativo: caixa e permanente. Sob a ótica orçamentária, é despesa de capital.

Assinado





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

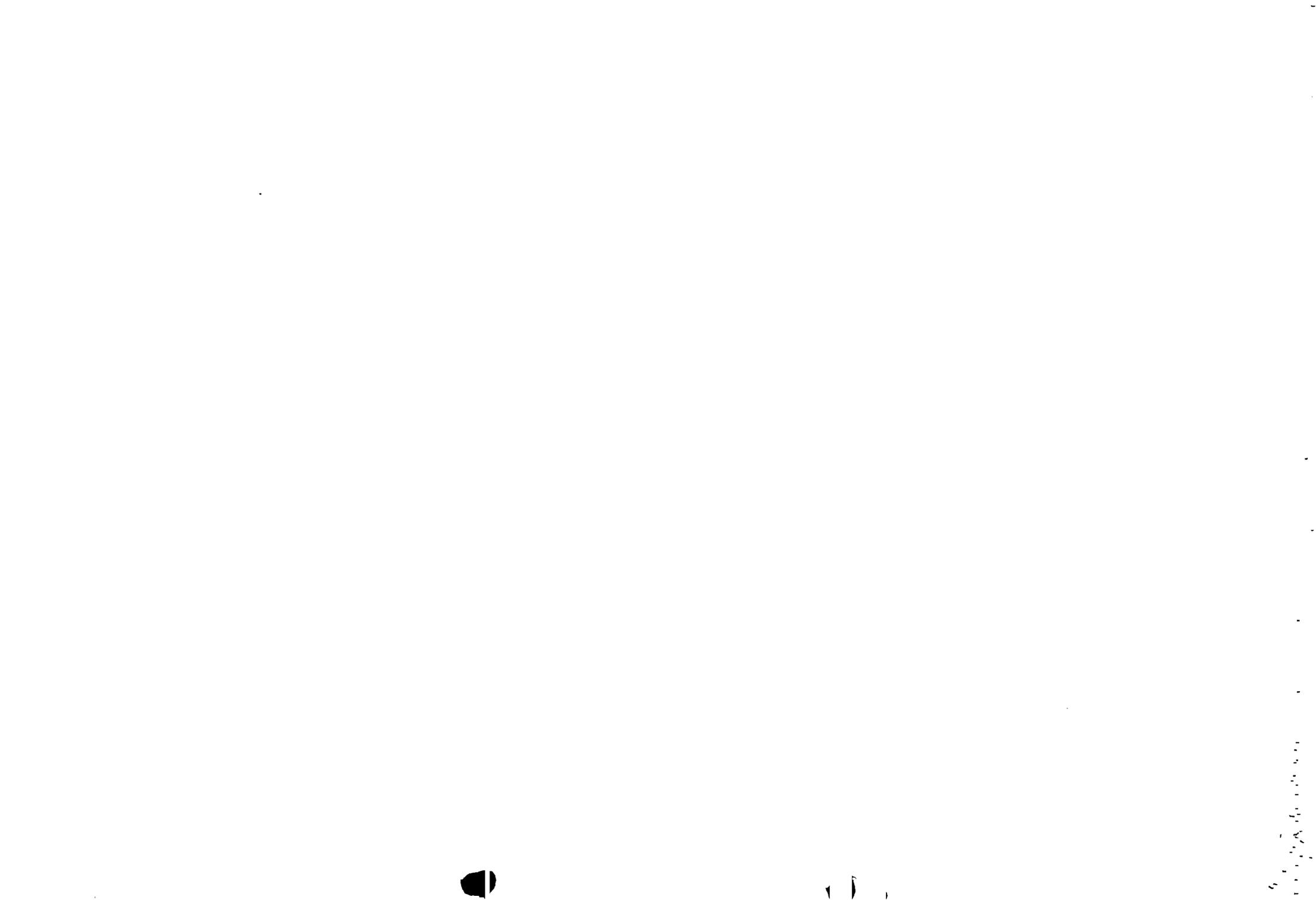
39. A primeira delas, que é, na verdade, uma vedação, se encontra no art. 23, que dispõe que a não observância dos critérios e prazos para a redução da despesa com pessoal leva à proibição da realização de operações de crédito, ressalvadas as de refinanciamento da dívida mobiliária ou destinadas à redução das despesas com pessoal. Como não há limite às despesas com pessoal na administração indireta, a ela não se aplica esta vedação.

40. A seguir, outra proibição, constante do art. 31, vinculada ao excesso do limite para a dívida consolidada de um ente da Federação. Não eliminado o excesso, na forma e prazo lá estabelecidos, o ente da Federação ficará proibido, até a regularização, de realizar operação de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal da dívida mobiliária. Como as controladas não dependentes não integram o conceito amplo de ente da Federação constante da LRF, a elas igualmente não se aplica esta restrição.

41. O art. 35 traz vedação que atinge a toda a administração pública, ao proibir a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, neste último incluída toda a administração indireta. Como ao Ministério da Fazenda compete verificar o atendimento dos limites e condições para a realização de tais operações pelos entes da Federação, estes, como um dos partícipes de eventual operação vedada dependem da verificação ministerial para a concretização da operação. Assim sendo, despendendo controlar a observância desta norma pelo lado da controlada não dependente.

42. O mesmo raciocínio se aplica (a) à exceção constante do §1º do art. 35 em relação às operações entre instituição financeira de um ente e outro ente e (b) à vedação, mencionada no § 2º do mesmo artigo, de operações ente instituição financeira estatal e seu controlador. Verifica-se a infringência pelo tomador, o ente da Federação.

Ces





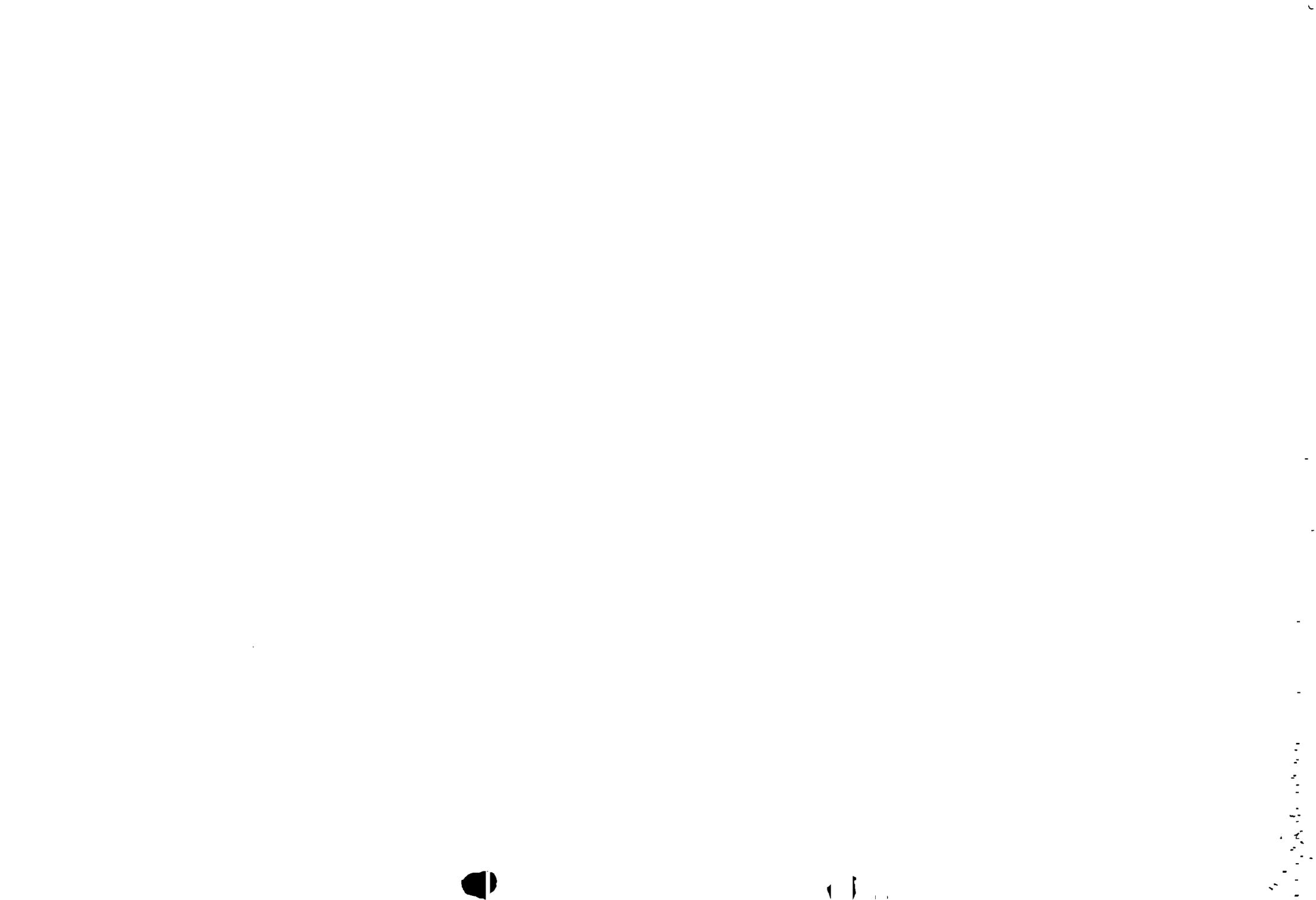
MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

43. Pelo art. 37, são equiparadas a operação de crédito e estão vedadas: (a) a "captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição...", (b) o "recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros ou dividendos...", (c) a "assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes," e (d) a "assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços".

44. Tais vedações não se aplicam às empresas controladas, mas ao Poder Público, ao ente político. Seguindo as alíneas, só tem titularidade para instituir tributo ou contribuição a pessoa política ou suas autarquias. Em seguida, o que se veda é o recebimento, não o pagamento. Logo, a proibição tem como destinatário o controlador. A alínea c, de redação confusa, ao excetuar as estatais dependentes sinaliza no sentido de que o destinatário, também aqui, é o ente político. Finalmente, a última alínea, vinculada a orçamento, restringe o alcance às pessoas incluídas na lei orçamentária anual do ente político.

45. O art. 38 traz as condições para as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária. Operação típica de ente político, essas condições não se aplicam à administração indireta.

Carla





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

46. O art. 40 cuida das regras para a concessão de garantias pelos entes, submetendo-a às normas do art. 32 e, quanto à União, também aos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal¹⁵.

47. O § 6º do art. 40 traz regra proibitiva, vedando a todas as entidades integrantes da administração indireta a concessão de garantias, exceção feita, no § 7º do mesmo artigo, às garantias prestadas (a) pelas instituições financeiras às empresas nacionais e (b) por controlada a suas subsidiárias e controladas. Como é regra proibitiva absoluta, não há nada a ser examinado pelo Ministério da Fazenda.

48. A exceção referida na alínea a do artigo anterior é inteiramente sem sentido, eis que o § 8º do art. 40 diz textualmente que "excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente". Se não se aplica o artigo inteiro, por óbvio não se aplicam nem a vedação do § 6º, nem a exceção do § 7º!

49. O último parágrafo deste artigo determina que ente da Federação que tiver dívida honrada pela União ou por Estado, em razão de garantia prestada, ficará impedido de ter acesso a novos créditos até à liquidação da dívida. Novamente, restrição não incidente sobre a administração indireta.

50. Na Seção relativa aos Restos a Pagar, composta unicamente do art. 42, encontra-se a vedação a que titular de Poder ou órgão contraia, nos últimos oito

¹⁵ A explicação para somente a União estar submetida adicionalmente às determinações do Senado Federal é encontrada no art. 52, VIII, da Constituição, que dá à Casa Legislativa competência apenas para cuidar de garantias concedidas pela União, nada havendo quanto às garantias prestadas pelas demais entes da Federação.

Carvalho





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

meses de mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida inteiramente no seu mandato ou que, havendo parcelas para o exercício seguinte, não haja disponibilidade de caixa suficiente para o pagamento. Claro, apenas a administração pública *strictu sensu* é destinatária da norma.

51. Por fim, o § 2º do art. 51, combinado com o § 2º do art. 52 e com o § 3º do art. 53 impede, até que a situação esteja regularizada, que os entes da Federação recebam transferências voluntárias e contratem operações de crédito se, nos prazos previstos, (a) deixar a União de publicar a consolidação nacional das contas, (b) deixarem Estados e Municípios de enviarem suas contas ao Poder Executivo da União, ou (c) não publicarem os Poderes Públicos e o Ministério Público o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Mais uma vez, regra não destinada à administração indireta.

52. De todo o exposto até aqui, resta claro não haver limites e condições aplicáveis às entidades integrantes da administração pública, outras que aquelas incluídas no conceito amplo de ente da Federação constante da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a grande exceção das empresas controladas pela União, cujos limites e condições a serem verificados são exclusivamente aqueles fixados pelo Senado Federal, no exercício da competência a ele atribuída pelo art. 52, VII, da Constituição, não lhes havendo a LRF imposto qualquer outra restrição.

53. Voltarei às estatais federais não dependentes mais adiante.

54. Passo, agora, a examinar a questão sob outra ótica, a das normas incidentes sobre as operações realizadas em desacordo com a LRF.

Celso

11

12



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

55. Segundo o art. 33 da Lei Complementar¹⁶, a "instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação... deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos".

56. Portanto, nas contratações com todas as estatais não dependentes, incluídas as federais, não há a obrigação de a instituição financeira exigir tal comprovação.

57. O § 1º do art. 33 diz que a operação realizada com infração do disposto na LRF será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Sendo parágrafo, esta disposição se refere apenas às operações referidas no *caput* do artigo, ou seja, às operações financeiras dos entes da Federação.

58. Mesmo que se quisesse admitir que o legislador cometeu uma atecnia e que o parágrafo teria vida autônoma, isto é, que alcançaria as operações de crédito de toda a administração pública, a leitura dos demais parágrafos do mesmo artigo deixa patente que o dispositivo inteiro somente incide sobre as contratações dos entes da Federação.

59. De fato, o § 2º do art. 33 cuida de como se procede à devolução dos recursos, em caso de operação de crédito considerada nula, se não realizada no mesmo exercício. E aí, determina a consignação de reserva específica na lei orçamentária, algo estranho às estatais não dependentes.

¹⁶ Imediatamente seguinte, portanto, ao que determina ao Ministério da Fazenda a verificação dos limites e condições para a contratação das operações de crédito. Ademais, compõe a subseção que cuida da "Contratação" das operações de crédito.

C. S. M.

0

0

0



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

60. O § 3º sujeita o tomador à vedação de realização de novas operações de crédito enquanto não cancelada ou amortizada a operação nula ou constituída a respectiva reserva na lei orçamentária. Tratando de lei orçamentária, o destinatário, também aqui, é somente o ente da Federação.

61. Finalmente, o § 4º estende a obrigatoriedade de constituição de reserva para o excesso observado quanto à "regra de ouro". Novamente, nada a ver com estatais não dependentes.

62. Lendo conjuntamente os arts. 32 e 33, um cuidando dos limites e condições para as operações de crédito, outro tratando da nulidade - e seus efeitos - das operações em infração à lei, chego à conclusão de que também as estatais federais não dependentes - que, como visto anteriormente, somente estão sujeitas aos limites e condições estabelecidos pelo senado Federal - não estão sujeitas ao regramento da LRF, em suas operações de crédito.

63. Isto porque não há sentido lógico jurídico em entender-se que a LRF criou uma norma que, dependendo do ator, sanciona ou não uma conduta. Em outras palavras, se o ente da Federação infringir as normas da lei quanto às operações de crédito, ela será considerada nula; se a operação for de estatal não dependente, silente é a lei quanto aos efeitos da irregularidade.

64. Veja-se a lei por inteiro e a conclusão de quem é seu objeto fica ainda mais cristalina. A que se destina a Lei Complementar nº 101, de 2000? A obrigar à responsabilidade na gestão fiscal. E para esse objetivo, tentou criar um conjunto abrangente, partindo da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, seguindo pela execução do orçamento, pelas regras para receita e despesa públicas (tratando especificamente a despesa com pessoal, refletindo a





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

preocupação do legislador constitucional, expressa no art. 169 da Carta Magna) e cuidando das operações de crédito e da gestão do patrimônio público.

65. Para propiciar um controle eficiente sobre a obediência a essas normas, traz a lei a seguir regras quanto à transparência, o controle e a fiscalização. E quem são os obrigados à transparência? Os entes de Federação e seus agentes (chefes de Poderes e de órgãos estatais). Quem presta contas? Os Chefes de Poderes e do Ministério Público. Onde a obrigação, por força da LRF, para os dirigentes de estatais não dependentes ou mesmo para os chefes dos Executivos quanto às operações dessas empresas?

66. Não tem sentido, do ponto de vista sistêmico, submeter-se as operações de crédito das controladas não dependentes aos ditames da LRF, sem que elas se sujeitem aos mecanismos de controle na lei estabelecidos.

67. Cabe, ainda, destacar que não é tênue a linha divisória, do ponto de vista legislativo, entre estatais dependentes ou não dependentes. Pelo contrário, a distinção é expressamente legal: havendo previsão orçamentária de transferência de recursos do ente da Federação para a empresa, é estatal dependente; não o havendo, não o é.

68. Finalmente, deixo claro que este parecer não afirma que a LRF não atinge as empresas estatais não dependentes. Há esparsas regras na multimencionada lei complementar que obrigam estas empresas¹⁷. Restringe-se esta manifestação ao alcance do art. 32 e sua inaplicabilidade *in casu*.

¹⁷ E.g., arts. 40, §§ 6º, 7º e 8º, I, e 47.

Carai





MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

69. De todo o exposto, ratificando a manifestação anterior desta Procuradoria-Geral, consubstanciada no Parecer PGFN/CAF nº 1821/2000, entendo ser inaplicável o art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal às estatais não dependentes, não cabendo ao Ministério da Fazenda, em consequência, por força da LRF, a verificação de quaisquer limites e condições nas operações de crédito dessas entidades.

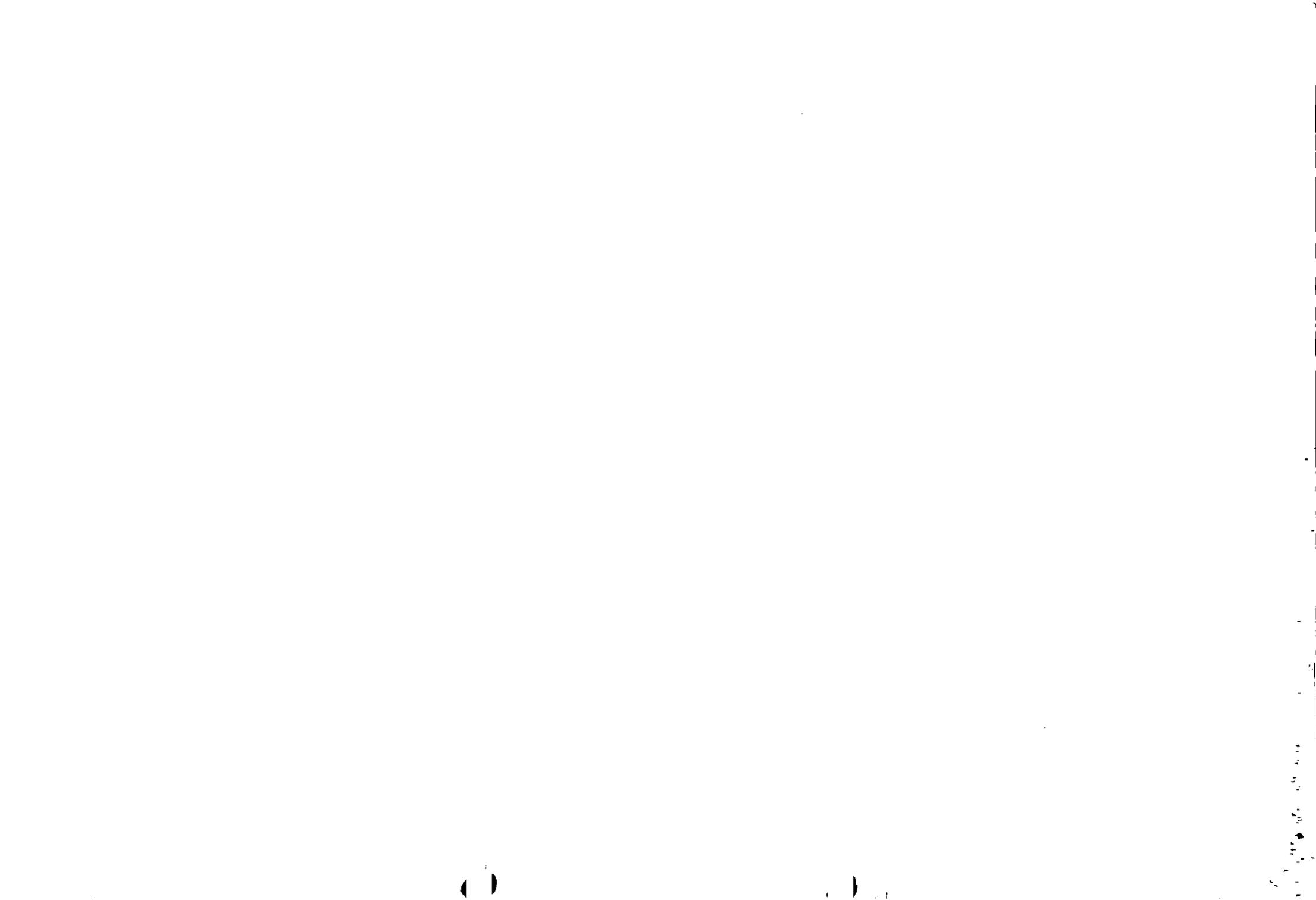
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 19 de fevereiro de 2001.

Carlos Eduardo da Silva Monteiro
Procurador-Geral Adjunto
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração do Senhor Ministro da Fazenda.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 22 de fevereiro de 2001.

Almir Martins Bastos
Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Parecer nº 354/01

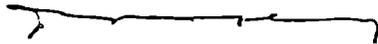
DESPACHO DO MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA

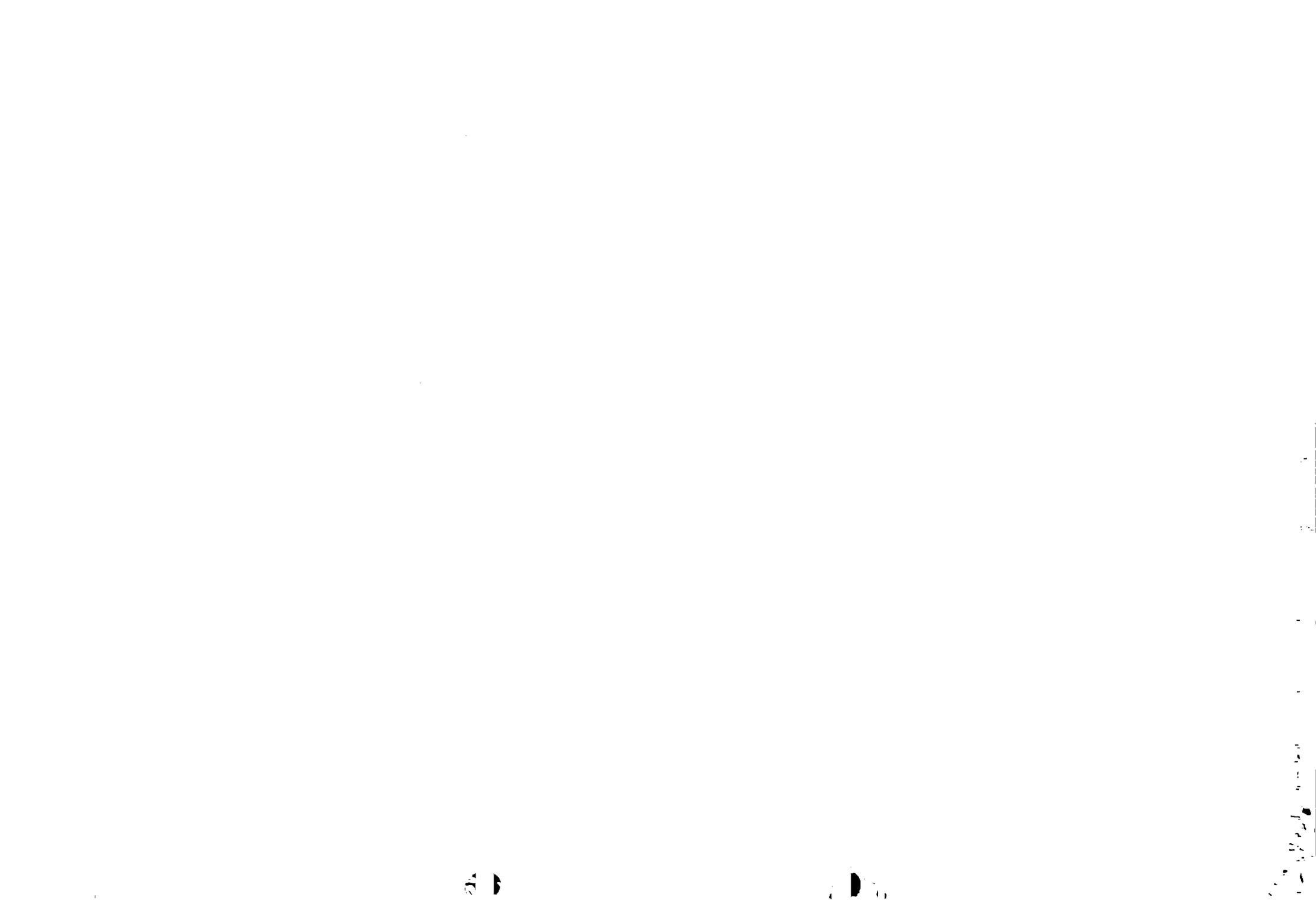
Despacho: Aprovo o Parecer PGFN/PG Nº 354/2001, de 22 de fevereiro de 2001, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Fundamento constitucional. Operações de crédito. Competência do Senado Federal. Os limites do art. 30. As exigências do art. 32. Inaplicabilidade às empresas estatais não dependentes.

Publique-se o Parecer em referência.


CARLOS EDUARDO
TCM

Brasília, 30 de março de 2001.


PEDRO SAMPAIO MALAN
Ministro de Estado da Fazenda





BANCO CENTRAL DO BRASIL

PARECER/2000/00722/DEJUR/PRBAD
Pt 0001042107

Brasília, 5 de outubro de 2000.

**DEDIP – CONSULTA – LEI COMPLEMENTAR
101/2000 – FIXAÇÃO DE PROCEDIMENTO PARA
AQUELA UNIDADE EM FACE DA INTELIGÊNCIA
DO ART. 32 – CONSIDERAÇÕES.**

Senhor Consultor,

ASSUNTO

O Sr. Chefe do Departamento da Dívida Pública do Banco Central do Brasil, por meio do expediente DEDIP/GABIN-2000/278, de 01.09.2000, solicitou o pronunciamento da Secretaria do Tesouro Nacional acerca da interpretação do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, no que tange à necessidade de análise dos limites e condições de endividamento das empresas públicas e sociedades de economia mista.

2. Em resposta ao expediente DEDIP, o Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional, por meio do Ofício nº 4413, STN/COREF/DIREF, de 25 de setembro de 2000, encaminhou, em anexo, àquela Unidade do Banco Central, cópia do Parecer PGFN/CAF/Nº 1.821/2000, de 13.09.00, onde se encontra consignado o entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a respeito da matéria.

3. Eis o entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

“8. Dos dispositivos antes transcritos, bem assim do disposto na alínea ‘b’ do § 3º do art. 1º, verifica-se que a norma legal em exame obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendidas as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, essas consideradas as empresas controladas que recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos no último caso aqueles provenientes de aumento de participação acionária (art. 2º, inciso III).

9. *O dispositivo legal ensejador da consulta, art. 32 da Lei Complementar, após atribuir a este Ministério a competência de verificação dos limites e condições relativos às operações de crédito de cada ente da Federação, “inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente” estabelece expressamente os*





quesitos que deverão ser atendidos pelos interessados na operação de crédito, conforme a transcrição no item 7, supra. Dessa forma, a norma impôs à administração pública, como não poderia deixar de ser, critérios objetivos para o pretendido controle de operações de crédito.

10. Contudo, do exame daqueles quesitos, verifica-se que, embora o caput do artigo faça referência às empresas controladas direta ou indiretamente, o fato é que tais quesitos dizem respeito, tão-somente, à administração direta, autarquias e empresas estatais dependentes, não havendo como aplicar-se-lhes às demais empresas. Justifica-se, assim, o controle sobre as empresas estatais dependentes ante o reflexo que o endividamento pode trazer ao ente político que as controle."

4. Assim, tendo em vista o Ofício Nº 4413 STN/COREF/DIREF, de 25.09.2000 e seu anexo, o Parecer PGFN/CAF/Nº 1.821/2000, às fls. 09/16, solicita o DEDIP a apreciação do assunto pela Procuradoria-Geral, com o propósito de se firmar procedimento sobre a matéria no âmbito daquele Departamento, haja vista que interpretava o art. 32 da LRF de modo diferente do manifestado pela PGFN (v. fls. 02).

5. Após isso, mediante contato telefônico com o Sr. Chefe do DEDIP, o parecerista foi informado da existência da Portaria nº 352, de 22 de setembro de 2000, publicada no Diário Oficial do dia 26/09/2000, que abraçou a orientação da PGFN. Essa portaria possui o seguinte teor:

"O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, INTERINO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal e tendo em vista o que dispõe os arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, resolve:

Art. 1º Delegar ao Banco Central do Brasil, por noventa dias, a atribuição de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios, suas respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação."

APRECIACÃO

6. Por meio do Parecer PGFN/CAF/Nº 1.821/2000 encontra-se estabelecida a inteligência do art. 32 da LRF no âmbito do órgão delegante (Ministério da Fazenda). Interpretação esta, como vimos, prestigiada pela Portaria Nº 352, de 22 de





BANCO CENTRAL DO BRASIL

PARECER/2000/00722/DEJUR/PRBAD

3

setembro, publicada no Diário Oficial do dia 26 de setembro de 2000, cabendo à entidade delegada (Banco Central do Brasil) cingir-se aos seus expressos termos.

7. Em outras palavras, cumpre ao DEDIP ao analisar processos de empresas estatais não-dependentes ater-se apenas à verificação da observância do contingenciamento do crédito ao setor público, conforme o disposto nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional regedoras da matéria.

8. Contudo, pedimos vênia para discordar da orientação contida no Parecer PGFN/CAF/Nº 1.821/2000 e consagrada pela Portaria nº 352, de 22 de setembro de 2000 quanto à inteligência do art. 32 da LRF.

9. Porque há de se interpretar a lei conforme a Constituição, não nos parece que as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal somente obriguem quem está mencionado nos §§ 2º e 3º de seu art. 1º, dentre tais menções a da empresa estatal dependente, havendo, em face desse entendimento, exclusão da compulsoriedade de obediência a essas regras das demais empresas estatais, ou seja, das que não dependam de seu ente controlador.

10. J. J. Gomes Canotilho, à página 230 de sua obra Direito Constitucional, leciona:

“No caso de normas polissêmicas ou plurisignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a Constituição.”

11. Rezam a Constituição, no art. 70, caput do art. 75, incisos I e II do art. 165, inciso II do § 9º do art. 165, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos §§ 2º e 3º do art. 1º, respectivamente:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de





Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

“Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;”

“Art. 165.

§ 9º Cabe à Lei Complementar:

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

.....
§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

12. Portanto, buscando-se harmonizar as normas constitucionais com a da LRF retrocitadas, a referida lei complementar possui a seguinte abrangência: sujeita-se à gestão fiscal responsável (conduta pautada pela legalidade, legitimidade e economicidade no seu agir) qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que esteja obrigada a prestar contas por utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o ente da Federação responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

13. Em verdade, o legislador complementar no intróito da LRF disse menos do que pretendia dizer, caso contrário estaríamos admitindo a possibilidade jurídica da existência de pessoas que lidem com a *res publica* totalmente irresponsáveis sob o aspecto fiscal, o que não condiz com o estatuído pelo legislador constituinte.





14. A LRF possui essa extensividade estrutural, senão vejamos a título exemplificativo:

- a) pessoa física: art. 16, inciso II (*declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias*); caput do art. 42 (*É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*);
- b) pessoa jurídica de direito público: art. 34 (*O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar*);
- c) pessoa jurídica de direito privado: caput do art. 47 (*A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição*).

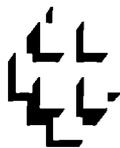
15. Assim, interpretando-se restritivamente a abrangência do artigo inaugural da LRF estar-se-á maculando o cerne da LRF, que se encontra contido no § 1º desse dispositivo legal, pois deixar-se-á à inteira vontade do excluído realizar ou não uma gestão fiscal responsável da coisa pública.

16. Daí discordarmos **com** o entendimento de que a empresa estatal não-dependente não se encontra sujeita aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

17. Lembramos que se uma empresa estatal hoje é não-dependente, amanhã poderá ser dependente e vice-versa. A linha divisória entre o sucesso (independência econômica) e fracasso (dependência econômica), no mundo dos negócios, é bastante tênue. O descumprimento de obrigações financeiras, por qualquer empresa estatal, abala o crédito do setor público na praça, encarecendo, reflexamente, para o ente controlador o empréstimo que porventura queira tomar, de forma proporcional ao péssimo conceito de que goza a administração indireta desse ente, vez que bastante presente a possibilidade de insolvência, sem falar que se a empresa estatal não tiver bens suficientes para honrar os seus compromissos o ente controlador (membro da Federação) responde subsidiariamente pelas obrigações por aquela assumidas. Teleologicamente, não faz sentido a exclusão da empresa estatal não-dependente dos rigores da LRF, em especial do art. 32.

18. Reforçando esse entendimento temos o Relatório do Sr. Deputado Pedro Novais (Relator da matéria), que ao comentar o art. 32 não faz distinção entre empresas estatais ou de qualquer outra natureza, porque para o aludido parlamentar o fundamental é ter-se em vista que a contratação de operações de crédito é o que de fato





provoca alterações no endividamento do setor público. Relatório esse que foi aprovado pelos seus pares. Vejamos o teor do trecho que se refere ao art. 32:

“A contratação de operações de crédito é o que de fato provoca alterações no endividamento do setor público. Reservamos importante papel ao Ministério da Fazenda, desde verificar o cumprimento de limites e condições, em pleitos fundamentados (art. 32) até centralizar, em registro eletrônico, informações atualizadas de toda a dívida pública interna e externa, a que o público terá amplo acesso. O ente interessado demonstrará que existe prévia e expressa autorização legal para contratar a operação, que os recursos dela derivados estão incluídos na lei orçamentária, que limites e condições fixados pelo Senado foram cumpridos e, por fim, o atendimento à regra de ouro (art. 167, III da Constituição).”

19. A respeito da investigação da vontade do legislador concreto, trazemos à baila a lição de Chaïm Perelman, extraída de seu livro *Lógica Jurídica* (p. 79), assim vazada:

“VI – O argumento psicológico consiste na investigação da vontade do legislador concreto, recorrendo ao exame dos trabalhos preparatórios.

.....
Tais investigações permitem precisar a razão da lei, reconstruindo a intenção do legislador, pensando no problema concreto que ele devia resolver, nos princípios a que se refere, nas emendas feitas ao projeto primitivo. Esta argumentação permite, de modo mais particular, refutar uma interpretação da lei que poderia ter parecido plausível na ausência de tais indicações.” (Grifo nosso).

20. Ademais, quando a lei estabelece o gênero empresa controlada (inciso II do art. 2º) e nomina especificamente uma de suas espécies, qual seja, a empresa estatal dependente (inciso III do art. 2º), é porque aquele universo (o das controladas) é também constituído de empresas estatais não-dependentes, do contrário não haveria necessidade de explicitar a existência da dependente. Assim, nos dispositivos da LRF em que se encontra escrito empresa controlada (arts. 32 e 47, por exemplo) leia-se empresa estatal dependente e não-dependente, pois não se pode supor logicamente que o gênero se reduza a uma de suas espécies, vez que ou o todo (gênero) é a universalidade de seus subconjuntos (a união de cada uma de suas espécies) ou não é mais o todo porque fracionado. Por sua vez, quando a LRF quis alcançar a empresa estatal dependente ela o fez de forma tópica, pontual, citando-a expressamente, como no caput do art. 35.

21. Além disso, cumpre dizer que a empresa estatal não-dependente enquadra-se, no que couber, aos quesitos do § 1º do art. 32, como a sujeição à lei orçamentária (por força do art. 165, § 5º, da Constituição, o orçamento de investimento das empresas estatais integra a lei orçamentária anual, razão pela qual as contratações dessas empresas devem ter em mira o que foi programado) e à regra de ouro (art. 167, inciso III da

2
2
2
2





BANCO CENTRAL DO BRASIL

PARECER/2000/00722/DEJUR/PRBAD

7

Constituição – proibição de 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), bem assim atendimento do fixado pelo Senado em matéria financeira e observância das restrições estabelecidas na própria LRF.

22. A inteligência do art. 32 da LRF que se impõe é a de que o legislador pretendeu que a Administração Pública e as empresas controladas (estatais dependentes e não-dependentes) implantassem, como rotina, um sistema de avaliação de custo-benefício (*caput*) das operações de crédito, devendo estas verificarem-se em conformidade com os requisitos de lei (§ 1º).

CONCLUSÃO

23. Embora, como vimos, no nosso entendimento, a empresa estatal não-dependente também seja alcançada pelo art. 32 da LRF, o DEDIP deverá, no seu atuar, cingir-se aos expressos termos da retromencionada portaria, cabendo apenas quanto aos processos que envolvam aquela espécie de controlada analisá-los sob a ótica do limite de contingenciamento do crédito ao setor público.

É como elevo o assunto à consideração de V. S^a.

PROCURADORIA-GERAL
Procuradoria da Área Bancária e Dívida Pública - PRBAD

MVSM/cas
28.10.2000

6.820.620-8 *Marcus Vinicius Saraiva Matos*
OAB/PI 2.326-92
Procurador

De acordo. Ao Sr. Subprocurador-Geral.

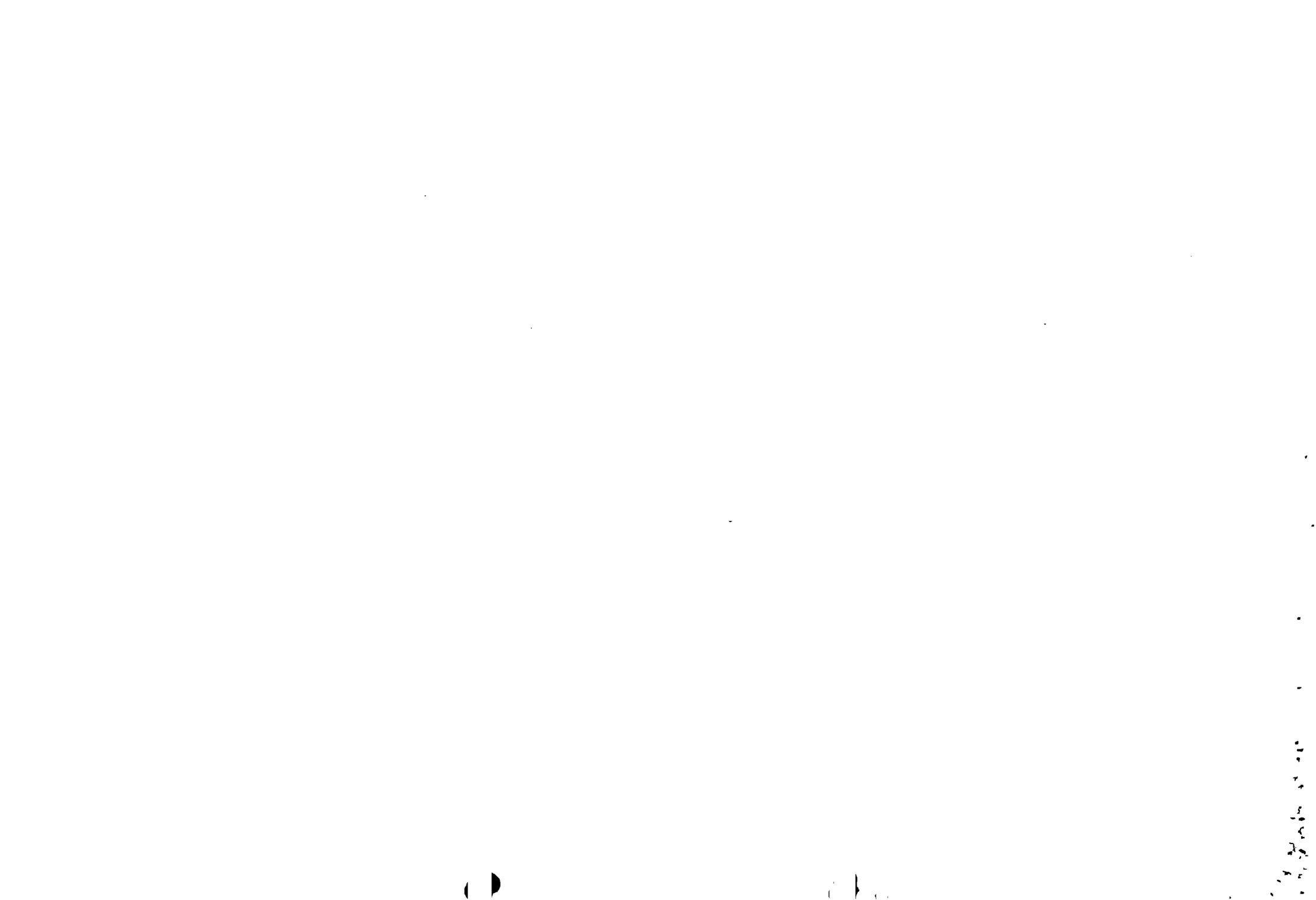
PROCURADORIA-GERAL

CC/cas
5.10.2000

1.993.279-0 *César Cardoso*
OAB/DF 5.314
Consultor Jurídico

De acordo.

2. É inegável que o art. 32 da LRF, ao se referir às empresas **controladas** pelos entes da Federação, direta ou indiretamente, remete-nos imediatamente ao conceito de **controle** vazado no art. 2º, inciso II, da mesma lei, qual seja: “*sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação*”.





BANCO CENTRAL DO BRASIL

PARECER/2000/00722/DEJUR/PRBAD

8

Empresa estatal dependente, pela definição do inciso III do mesmo artigo é espécie do gênero definido no item anterior, na medida em que se constitui pela "*empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros (...)*" (destaquei).

3. Temos, então, que no conceito de sociedade **controlada** incluem-se não só as empresas dependentes, como as não dependentes, sujeitas, ambas, ao comando do multicitado art. 32 da LRF.

4. A explicitação, na portaria sob comento, das empresas estatais **dependentes**, no entanto, limita a atuação desta Autarquia na atividade ali delegada. Isto não obstante, considerando que a interpretação dada pela PGFN pode servir para outros casos, sugerimos a oitiva daquele órgão, presentes as ponderações deste parecer.

5. Encaminhe-se ao DEDIP.

PROCURADORIA-GERAL

ACS/cas
5.10.2000

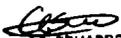
*0.248.980-5 Ailton Cesar dos Santos
OAB/DF 4.132
Subprocurador-Geral*

120312 11-28-2011

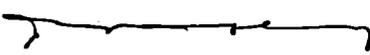
DESPACHO DO MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA

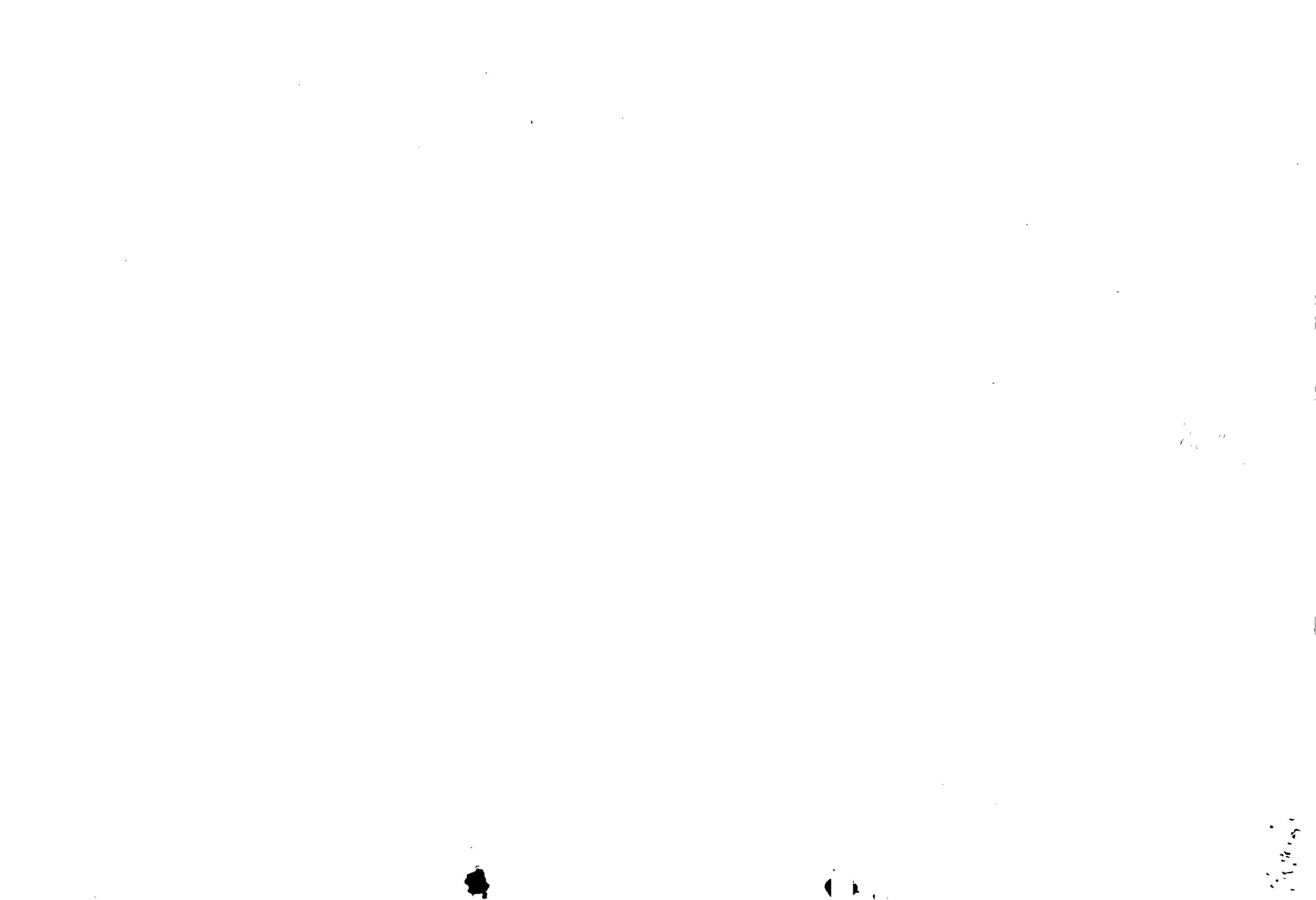
Despacho: Aprovo o Parecer PGFN/PG Nº 354/2001, de 22 de fevereiro de 2001, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Fundamento constitucional. Operações de crédito. Competência do Senado Federal. Os limites do art. 30. As exigências do art. 32. Inaplicabilidade às empresas estatais não dependentes.

Publique-se o Parecer em referência.


CARLOS EDUARDO
FCCM

Brasília, 30 de março de 2001.


PEDRO SAMPAIO MALAN
Ministro de Estado da Fazenda



Aviso nº 79 /MF

Brasília, 13 de ~~março~~ de 2001.

Senhor Presidente,

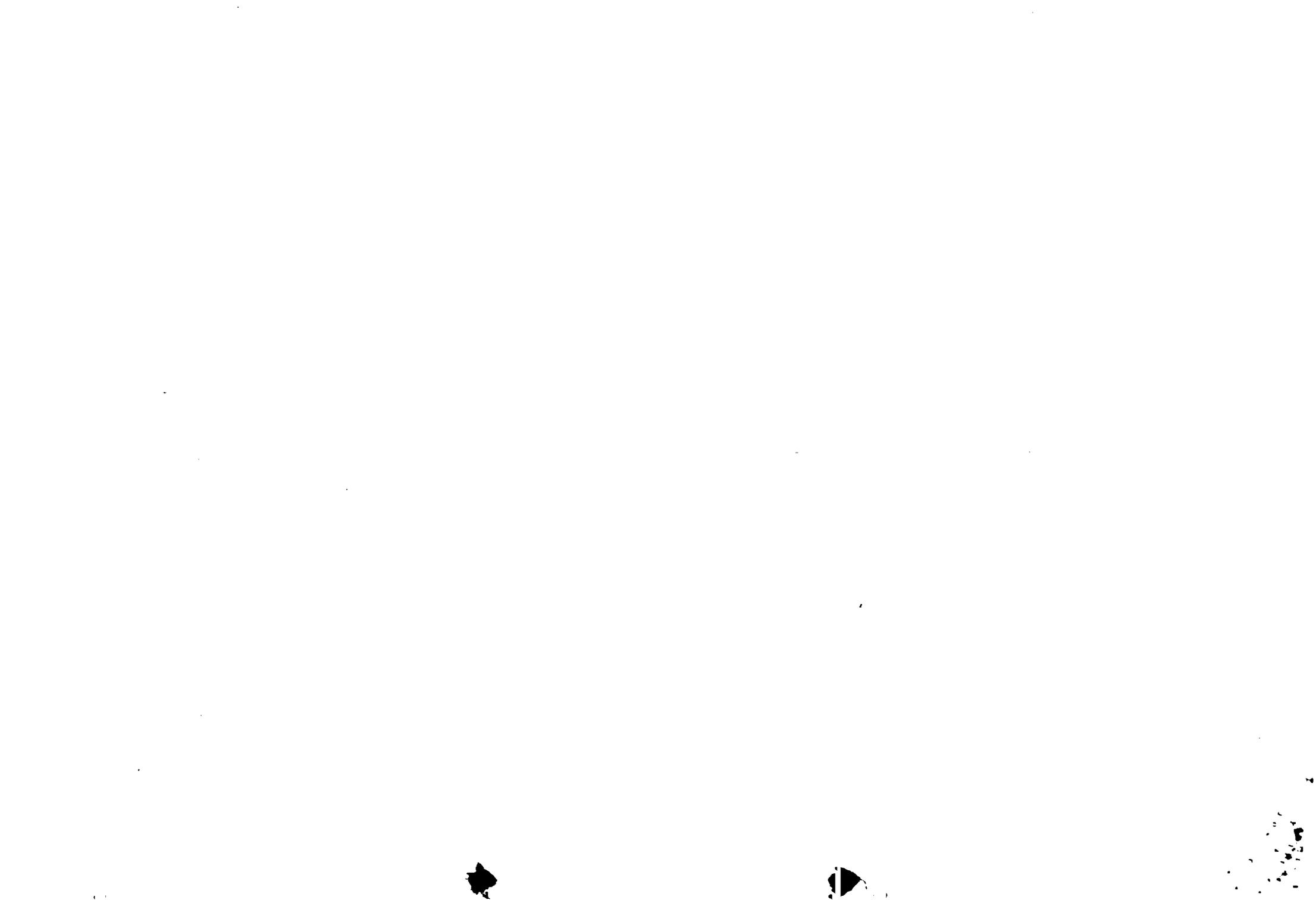
Encaminho a Vossa Senhoria o anexo Parecer PGFN/PGA/Nº 354, datado de 19 de fevereiro de 2001, que ora APROVO, para conhecimento e providências que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,



PEDRO SAMPAIO MALAN
Ministro de Estado da Fazenda

Ao Senhor
ARMÍNIO FRAGA NETO
Presidente do Banco Central do Brasil - BACEN





b) Cálculo da equalização nos dias 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, relativa aos Saldo Médio Diário das Aplicações nas operações de investimento rural de que trata os incisos I e II do §1º do art. 1º desta Portaria, verificadas nos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho e 1º de julho a 31 de dezembro, respectivamente:

$$EQL = SMDA \times \left(\frac{1 + (TJLPmg + 4Y/100)^{365}}{1 + (1,04)^{365}} \right)$$

Onde (válido para as alíneas "a" e "b" deste Anexo):

$$TJLPmg = \left(\frac{1 + (TJLPa/100)^{365} \times (1 + (TJLPb/100)^{365} \times \dots \times (1 + (TJLPy/100)^{365})}{1 + (1 + (TJLPz/100)^{365})^{365}} \right)^{1/365}$$

$$u = (na + nb + \dots + ny + nz)$$

c) Cálculo da equalização anualizada:

$$EQA = EQL \times \left(\prod_{i=1}^n [1 + (TJLPi/100)]^{365} \right)$$

- Legenda:
- EQL = equalização devida referente ao período de equalização;
 - EQA = equalização devida anualizada até o dia do pagamento;
 - SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;
 - TJLPmg = Média geométrica das TJLP's do período de equalização;
 - n = número de dias corridos do período de equalização;
 - TJLPa, TJLPb, ... TJLPz = TJLP's verificadas no período de equalização;
 - na, nb, ... ny, nz = número de dias corridos referentes às várias TJLP's do período de equalização;
 - TJLP1 (TJLP 1, TJLP 2, ... TJLP n) = TJLP's vigentes no período de anualização;
 - na (1, 2, ... n) = Número de dias corridos com a vigência das TJLP's a;
 - TJLP = Taxa de Juros de Longo Prazo ao ano, na forma percentual.

(Of. El. nº 515/2001)

DESPACHO DO MINISTRO (*)
Em 30 de março de 2001

Aprovo o Parecer PGFN/PG Nº 354/2001, de 22 de fevereiro de 2001, sobre o alcance do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Fundamento constitucional. Operações de crédito. Competência do Senado Federal. Os limites do art. 30. As exigências do art. 32. Inaplicabilidade às empresas estatais não dependentes. Publique-se o Parecer em referência.

PEDRO SAMPAIO MALAN
ANEXO

PARECER
PGFN/PGA/Nº 354/2001

Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento constitucional. Operações de crédito. O alcance do art. 32. Competência do Senado Federal. Os limites do art. 30. As exigências do art. 32. Inaplicabilidade às empresas estatais não dependentes. Ratificação de manifestação anterior desta Procuradoria-Geral.

Senhor Procurador-Geral,

No Parecer PGFN/CAF nº 1821/2000, esta Procuradoria-Geral concluiu que, não obstante a literalidade do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ele se aplica não somente às operações de crédito das pessoas físicas, seus fundos, suas autarquias, suas fundações e suas empresas estatais dependentes.

2. Esta interpretação tem suscitado dúvidas, notadamente no Banco Central do Brasil, entidade a quem, por portaria ministerial, foi delegada a competência para verificar o atendimento dos limites e condições para as operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e entidades vinculadas, sem, no entanto, abrigar, essa delegação, as empresas estatais não dependentes.

3. A fim de esclarecer a questão, examino neste parecer, com bastante vagar, a matéria.

4. O art. 163, da Constituição, atribui à lei complementar a regulação de diversas matérias ligadas às finanças públicas, dentre elas a de dispor sobre dívida pública externa e interna dos entes políticos e das entidades integrantes da respectiva administração pública.

5. Portanto, poderia o legislador complementar regular sobre operações de crédito de toda a administração pública.

6. A questão que se coloca é se assim o fez.

7. No exercício parcial a Lei Complementar nº 101 não trata de operações de crédito de entes públicos nem da fiscalização das instituições financeiras, embora tais matérias pudessem ser por ela reguladas, conforme incisos V e VI do referido art. 163. A Lei de Responsabilidade Fiscal regulou, também parcialmente, o art. 165, § 9º, da Constituição, ao dispor sobre a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, sem esgotar a autorização constitucional, daquela atribuição, foi expedida a Lei Complementar nº 101, de 2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante referida pela sigla LRF), que em seu art. 32, atribui ao Ministério da Fazenda o encargo de verificar o atendimento dos limites e condições para as operações de crédito da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades por eles controladas direta e indiretamente.

8. Em entendimento literal, o comando é abrangente: todo o setor público estaria a ele subordinado.

9. Eregesse bem diferente estorje se utilizarmos os métodos sistemático e integrador de interpretação. Para a finalidade desse estudo, sistemática é a interpretação do dispositivo em face das demais normas da lei, enquanto que integradora é a leitura com atenção às demais leis vigentes.

10. A LRF traz, em seu art. 2º, a informação de que ela obriga os entes da Federação e, mais adiante, estabelece o que são esses entes: a pessoa física e suas autarquias, fundos. Absolutamente desnecessária a referência às que fundos não têm personalidade jurídica, sendo, isto sim, massa de recursos com destinação específica. Deve-se reconhecer, aqui, que há instituições, de natureza autárquica, denominadas de fundos (e.g., o Fundo Nacional de Desenvolvimento), fundações e entidades estatais dependentes.

11. Assim, há, sob a ótica da literalidade, conflito entre este dispositivo e o antes mencionado art. 32, já que aquele abrangera o conjunto maior.

12. Para tentar esclarecer a dúvida, recorro aos demais dispositivos da LRF.

13. Em primeiro lugar, examino o próprio caput do art. 32. Quais são os limites e condições de que trata a regra?

14. Quando aos limites, remeto-me à Seção II da LRF, denominada "Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito", composta de apenas um artigo, o de nº 30. Este artigo, por sua vez, determina ao Presidente da República que, no prazo de 90 dias da publicação da lei, encaminhe:

a) ao Senado Federal, proposta de limites para a dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios, nos termos do inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

b) ao Congresso Nacional, projeto de lei estabelecendo limites para a dívida mobiliária federal, nos termos do inciso XIV do art. 48 da Constituição.

15. Os parágrafos do art. 30 estabelecem regras para os limites e a periodicidade de verificação deles, além de regra específica para prestações não pagas no ano de sua inclusão no orçamento.

16. Não trazendo a LRF outros limites, esses constantes do art. 30 são os limites a que se refere o caput do art. 32.

17. Por outro lado, examinando-se os incisos do art. 52 da Constituição, tem-se que não detém aquela Casa Legislativa competência para dispor sobre operações de crédito de todas as entidades integrantes da administração pública, mas somente de algumas. Com efeito desnecessária aqui a referência aos demais incisos do artigo constitucional, eis que não cuidam da administração indireta, diz a Lei Maior:

*Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

18. Portanto, não tem o Senado Federal competência para estabelecer limites para as operações de crédito das entidades integrantes da administração indireta de Estados e Municípios, com exceção das autarquias.

19. Aliás, regulando a matéria, encontra-se em vigor a Resolução nº 78, de 1998, na qual o Senado Federal dispõe sobre as operações de crédito dos entes políticos e de suas autarquias e fundações. Este ato normativo, embora nunca tenha sido contestado, parece ir além do que autoriza a Constituição, não dispondo sobre todas as demais entidades controladas direta ou indiretamente.

20. Dessa forma, é de se concluir que, quanto aos limites, não os há, por ausência na lei e por incompetência do Senado Federal a respeito, para toda a administração pública, mas tão somente para (a) a União e todas as suas entidades controladas - art. 52, VII, (b) os Estados, Municípios e suas autarquias e fundações - idem, e (c) se estabelecidos dessa forma pelo Senado, também para as empresas estatais dependentes estaduais e municipais, a teor do art. 3º, b, da LRF. Admito que se o Senado Federal estabelecer limites para as operações de crédito de Estados e Municípios adotando o conceito amplo que deu a essas pessoas físicas a LRF há possibilidade de questionamento jurídico, baseado em extrapolção da competência atribuída pelo art. 52, VI, da Constituição.

21. Passo agora a examinar as condições para as operações de crédito. São elas enumeradas no § 1º do art. 32, conforme segue, analisadas uma a uma:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária; em créditos adicionais ou lei específica;

22. Embora o art. 165, § 5º, da Constituição, disponha que a lei orçamentária anual compreenderá (a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, (b) o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e (c) o orçamento de segurança social, abrangendo todos os órgãos e entidades a ela vinculadas, da administração direta ou indireta, de há muito que as Leis de Diretrizes Orçamentárias, inclusive a de nº 9.995, de 25 de julho de 2000 já na vigência, portanto, da LRF, abrangem conjunto menor, in verbis:

*Art. 6º Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:

- I - participação acionária;
- II - pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;
- III - pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e

IV - transferência para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea "c", e 139, § 1º, da Constituição. Texto e número de artigo idênticos ao da LDO anterior. (grifei)

23. Ou seja, com alguma variação, a LDO adota a unidade orçamentária apenas para a União, seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, em simetria com o conceito amplo de ente da Federação adotado pela LRF.

24. A Constituição, no § 8º do art. 163, estabelece que "a lei orçamentária anual não contém dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para... a contratação de operações de crédito".

25. Parece claro que as operações de crédito a que se refere o dispositivo constitucional são aquelas que impactam as receitas e, eventualmente, se houver delas alguma amortização no exercício, as despesas constantes da lei orçamentária.

26. Como a LDO, que orienta a elaboração da lei orçamentária anual Constituição, art. 163, § 2º, determina que o orçamento inclui apenas a programação da União e de seus fundos, autarquias, fundações e estatais dependentes, somente as operações de crédito dessas entidades poderiam ser autorizadas na lei orçamentária anual.

27. Dessa forma, não é compatível com as normas orçamentárias, pelo menos no plano federal, a exigência de autorização na lei orçamentária ou em seus créditos adicionais que nada mais são do que alterações à lei orçamentária, integrando-a a partir de sua publicação, para a contratação de operações de crédito por integrantes da administração indireta outras que aquelas já referidas na LRF e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

28. Menos ainda aplicável a exigência de lei específica, notadamente à luz do ombrotamento às empresas privadas, quanto a seus direitos e obrigações, que a Constituição deu às empresas públicas e sociedades de economia mista Constituição, art. 173, II.

29. Como se não bastasse, leitura a contrariu sensu do § 6º do art. 5º da LRF leva ao entendimento de que não devem integrar a lei orçamentária da União as receitas e despesas das empresas controladas.

30. Com efeito, tal dispositivo comanda a integração, no orçamento da União, como sua despesa, das despesas do Banco Central do Brasil com custeio e investimentos. A conclusão é inafastável: de ordinário, as despesas das entidades vinculadas não integram o orçamento da União.

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

31. Mutatis mutandis, aplica-se aqui a argumentação apresentada quanto ao inciso anterior.

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

32. Como já dito anteriormente, não detém o Senado Federal competência para estabelecer limites e condições para as operações de crédito de entidades estaduais e municipais outras que os entes políticos e suas autarquias. Quanto à administração federal, a competência da Casa Legislativa a respeito abrange todas as entidades.

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

33. Nesse ponto específico, a competência do Senado Federal, nos termos do art. 52, V, da Constituição, se limita às operações de crédito externo das pessoas físicas.

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

34. Segundo o mencionado dispositivo constitucional, é vedada "a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta."

35. Esse comando traz a chamada "regra de ouro", que pretende coibir o financiamento, via operação de crédito, de despesas correntes. E matéria orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito é o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual. Aqui, além de as controladas não dependentes não integrarem o orçamento, como visto antes, cabe o comentário de que a contabilidade empresarial, que é utilizada pelas sociedades de economia mista e empresas públicas, não apresenta a dicotomia, própria da administração pública, entre despesas de capital e despesas correntes. Tais conceitos, na verdade, não são contábeis, mas orçamentários. Exemplificando: a compra de um imóvel à vista, não impacta contas de despesa, mas duas contas do ativo: caixa e permanente. Sob a ótica orçamentária, é despesa de capital.

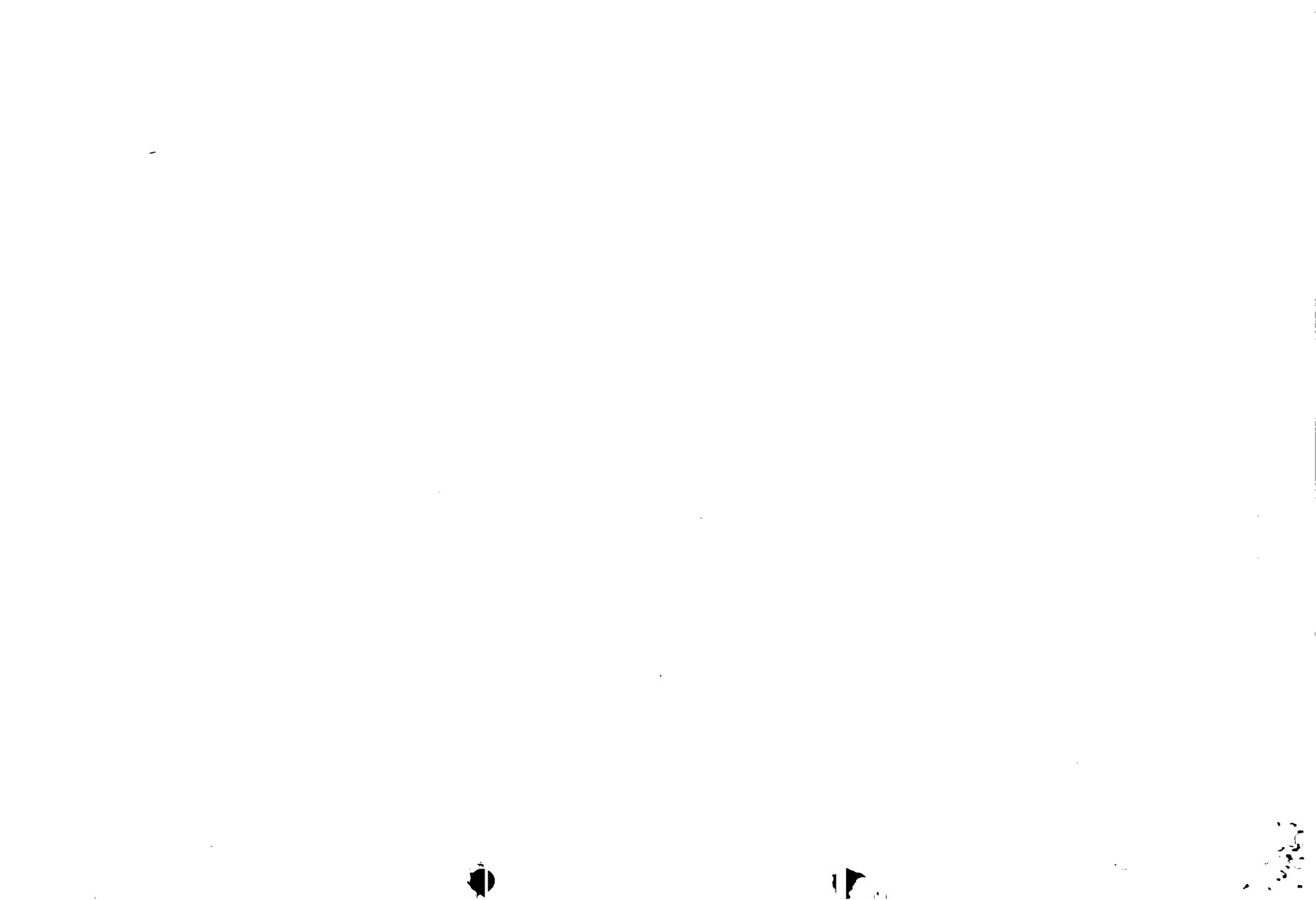
36. Aliás, admitir-se que a "regra de ouro" alcança as estatais não dependentes levava a uma situação no mínimo estranha: a administração direta, pela exceção constante do art. 167, III, pode, presente autorização orçamentária excepcional, realizar operações de crédito além do montante das despesas de capital. As estatais não dependentes, por não serem, de modo algum, objeto de legislação orçamentária, o impedimento seria absoluto!

37. Por outro lado, como as receitas e despesas das controladas não dependentes não integram o orçamento do ente político, não há como operar o limite de operações de crédito deste com as operações daquelas.

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar;

38. As restrições estão espalhadas no texto legal. Examinemos a seguir.

39. A primeira delas, que é, na verdade, uma vedação, se encontra no art. 23, que dispõe que a não observância dos critérios e prazos para a redução da despesa com pessoal leva à proibição da realização de operações de crédito, ressalvadas as de refinanciamento da dívida mobiliária ou destinadas à redução das despesas com pessoal. Como não há limite às despesas com pessoal na administração indireta, a ela não se aplica esta vedação.





PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

2ª Câmara

PAUTA DE JULGAMENTO

PAUTA DAS SESSÕES ORDINÁRIAS A SEREM REALIZADAS NAS DATAS A SEGUIR MENCIONADAS, NO SETOR COMERCIAL SUL, QUADRA 01, BLOCO "J", SALA 605, EDIFÍCIO ALVORADA, MINISTÉRIO DA FAZENDA, BRASIL/DF.

OBSERVAÇÃO: Serão julgados na primeira sessão subsequente, independentemente de nova publicação, os recursos cuja decisão tenha sido adiada em razão de pedido de vista de Conselheiro, não comparecimento do Conselheiro Relator, falta de tempo na sessão marcada, ser feriado ou ponto facultativo ou por outro motivo objeto de decisão do Colegiado.

DIA 18 DE ABRIL DE 2001, ÀS 08:30 HORAS

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) AMAURY MACIEL
1 - Recurso nº: 124237 - Processo nº: 13823.000119/99-45 - Recorrente: ANTONIO CARLOS LEISTER DE CASTRO - Recorrida: DRJ-RIBEIRAO PRETO/SP - IRPF - Ex(s): 1997.
2 - Recurso nº: 124353 - Processo nº: 10280.010081/99-88 - Recorrente: ZENO AUGUSTO BASTOS VELOSO - Recorrida: DRJ-BELEM/PA - IRPF - Ex(s): 1998.
3 - Recurso nº: 124222 - Processo nº: 13821.000134/99-12 - Recorrente: ADEMIR TIZZZI - Recorrida: DRJ-RIBEIRAO PRETO/SP - IRPF - Ex(s): 1997.

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) VALMIR SANDRI
04 - Recurso nº: 124395 - Processo nº: 10880.054497/93-16 - Recorrente: ELOY SCANAVEZ (FTRMA IND) - Recorrida: DRJ-SAO PAULO/SP - IRF - Ano(s): 1994.
05 - Recurso nº: 124386 - Processo nº: 13884.001517/00-51 - Recorrente: HELIO DE SOUSA TEIXEIRA JUNIOR - Recorrida: DRJ-CAMPINAS/SP - IRPF - Ex(s): 1997.
06 - Recurso nº: 123398 - EX OFÍCIO - Processo nº: 10865.000342/90-98 - Recorrente: DRF-LIMEIRA/SP - Interessado(s): PITTILER MAQUINAS LTDA. - IRF - Ano(s): 1990.
07 - Recurso nº: 124177 - Processo nº: 10680.016644/99-10 - Recorrente: JORGE SUMAN VIEIRA - Recorrida: DRJ-BELO HORIZONTE/MG - IRPF - Ex(s): 1997.

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) NAURY FRAGOSO TANAKA
08 - Recurso nº: 124454 - Processo nº: 10680.024142/99-17 - Recorrente: TEODOMIRO BRAGA DA SILVA - Recorrida: DRJ-BELO HORIZONTE/MG - IRPF - Ex(s): 1997.
09 - Recurso nº: 124486 - Processo nº: 10980.003557/00-51 - Recorrente: CASSIO ROBERTO CHASTALO - Recorrida: DRJ-CURITIBA/PR - IRPF - Ex(s): 1999.
10 - Recurso nº: 123150 - Processo nº: 10120.000837/00-47 - Recorrente: ANTONIO LULINI - Recorrida: DRJ-BRASILIA/DF - IRPF - Ex(s): 1998.
11 - Recurso nº: 124148 - Processo nº: 10630.000020/00-37 - Recorrente: MARIO SILVEIRA - Recorrida: DRJ-JUIZ DE FORA/MG - IRPF - Ex(s): 1998.

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) LEONARDO MUSSI DA SILVA
12 - Recurso nº: 120823 - Processo nº: 11020.001574/96-16 - Recorrente: VALDIR AGOSTINHO BEDIN - Recorrida: DRJ-PORTO ALEGRE/RS - IRPF - Ex(s): 1995.
13 - Recurso nº: 123382 - Processo nº: 10380.012421/97-33 - Recorrente: EDVANDO NOBRE MAIA - Recorrida: DRJ-FORTALEZA/CE - IRPF - Ex(s): 1994.
14 - Recurso nº: 123402 - Processo nº: 11618.003046/99-80 - Recorrente: JOSÉ GOMES DE LIMA IRMÃO - Recorrida: DRJ-RECIFE/PE - IRPF - Ex(s): 1999.

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) MARIA BEATRIZ ANDRADE DE CARVALHO
15 - Recurso nº: 013082 - Processo nº: 10435.000659/95-71 - Recorrente: MARIA GUDELIVEL FERREIRA MELO - Recorrida: DRJ-RECIFE/PE - IRPF - Ex(s): 1994.
16 - Recurso nº: 121333 - Processo nº: 10735.002257/96-90 - Recorrente: JOSÉ FERREIRA TORRES - Recorrida: DRJ-RIO DE JANEIRO/RJ - IRPF - Ex(s): 1992.
17 - Recurso nº: 014951 - Processo nº: 10850.000812/93-52 - Recorrente: DOROTHY SOUBHIA LIMA - Recorrida: DRJ-RIBEIRAO PRETO/SP - IRPF - Ex(s): 1988.
18 - Recurso nº: 011860 - Processo nº: 11080.001692/95-58 - Recorrente: JULIO CESAR DA SILVA SANTOS - Recorrida: DRJ-PORTO ALEGRE/RS - IRPF - Ex(s): 1990.

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) LUIZ FERNANDO OLIVEIRA DE MORAES
19 - Recurso nº: 063962 - Processo nº: 10830.005495/89-02 - Recorrente: ARNALDO FAUSTO MARENGO - Recorrida: DRF-CAMPINAS/SP - IRPF - Ex(s): 1988.
20 - Recurso nº: 120956 - Processo nº: 10830.006421/94-61 - Recorrente: ARNALDO FAUSTO MARENGO - Recorrida: DRJ-CAMPINAS/SP - IRPF - Ex(s): 1990 a 1993.

DIA 18 DE ABRIL DE 2001, ÀS 14:00 HORAS

RELATOR(A): CONSELHEIRO(A) AMAURY MACIEL
21 - Recurso nº: 124220 - Processo nº: 10820.001246/99-21 - Recorrente: JOAO ANTONIO DE ARAUJO - Recorrida: DRJ-RIBEIRAO PRETO SP - IRPF - Ex(s): 1997.
22 - Recurso nº: 124213 - Processo nº: 13821.000202/99-71 - Recorrente: KUNHIRO SATO - Recorrida: DRJ-RIBEIRAO PRETO/SP - IRPF - Ex(s): 1997.

40.A seguir, outra proibição, constante do art. 31, vinculada ao excesso do limite para a dívida consolidada de um ente da Federação. Não eliminado o excesso, na forma e prazo lá estabelecidos, o ente da Federação ficará proibido, até a regularização, de realizar operação de crédito, ressalvado o refinanciamento do principal da dívida mobiliária. Como as controladas não dependentes não integram o conceito amplo de ente da Federação constante da LRF, a elas igualmente não se aplica esta restrição.

41.O art. 35 traz vedação que atinge a toda a administração pública, ao proibir a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, neste último incluída toda a administração indireta. Como ao Ministério da Fazenda compete verificar o atendimento dos limites e condições para a realização de tais operações pelos entes da Federação, estes, como um dos participantes da eventual operação vedada dependem da verificação ministerial para a concretização da operação. Assim sendo, despendendo controle a observância desta norma pelo lado da controlada não dependente.

42.O mesmo raciocínio se aplica (a) à exceção constante do §1º do art. 35 em relação às operações entre instituição financeira de um ente e outro ente e (b) à vedação, mencionada no § 2º do mesmo artigo, de operações entre instituição financeira estatal e seu controlador. Verifica-se a infringência pelo tomador, o ente da Federação.

43.Pelo art. 37, são equiparadas a operação de crédito e estão vedadas: (a) a "captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição...", (b) o "recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros ou dividendos...", (c) a "assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, escrito ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estaduais dependentes..." e (d) a "assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços".

44.Tais vedações não se aplicam às empresas controladas, mas ao Poder Público, ao ente político. Seguindo as alíneas, só tem titularidade para instituir tributo ou contribuição a pessoa política ou suas autarquias. Em seguida, o que se veda é o recebimento, não o pagamento. Logo, a proibição tem como destinatário o controlador. A alínea c, de redação confusa, ao excluir as entidades dependentes simplifica no sentido de que o destinatário, também aqui, é o ente político. Finalmente, a última alínea, vinculada a orçamento, restringe o alcance às pessoas incluídas na lei orçamentária anual do ente político.

45.O art. 38 traz as condições para as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária. Operação típica de ente político, essas condições não se aplicam à administração indireta.

46.O art. 40 cuida das normas para a concessão de garantias pelos entes, submetendo-a às regras do art. 32 e, quanto à União, também aos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal. A explicação para somente a União estar submetida adicionalmente às determinações do Senado Federal é encontrada no art. 52, VIII, da Constituição, que dá à Casa Legislativa competência apenas para cuidar de garantias concedidas pela União, não havendo quanto às garantias prestadas pelas demais entes da Federação.

47.O § 6º do art. 40 traz regra proibitiva, vedando a todas as entidades integrantes da administração indireta a concessão de garantias, exceção feita, no § 7º do mesmo artigo, às garantias prestadas (a) pelas instituições financeiras às empresas nacionais e (b) por controlada a suas subsidiárias e controladas. Como é regra proibitiva absoluta, não há nada a ser examinado pelo Ministério da Fazenda.

48.A exceção referida na alínea a do artigo anterior é inteiramente sem sentido, eis que o § 8º do art. 40 diz textualmente que "excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada por instituições financeiras estatais, que se submetem às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente". Se não se aplica o artigo inteiro, por óbvio não se aplicam nem a vedação do § 6º, nem a exceção do § 7º.

49.O último parágrafo deste artigo determina que ente da Federação que tiver dívida honrada pela União ou por Estado, em razão de garantia prestada, ficará impedido de ter acesso a novos créditos até à liquidação da dívida. Novamente, restrição não incidente sobre a administração indireta.

50.Na seção relativa aos Restos a Pagar, composta unicamente do art. 42, encontra-se a vedação a que titular de Poder ou órgão contra, nos últimos oito meses de mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida inteiramente no seu mandato ou que, havendo parcelas para o exercício seguinte, não haja disponibilidade de caixa suficiente para o pagamento. Claro, apenas a administração pública stricto sensu é destinatária da norma.

51.Por fim, o § 2º do art. 51, combinado com o § 2º do art. 52 e com o § 3º do art. 53 impede, até que a situação esteja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contratem operações de crédito se, nos prazos previstos, (a) não se a União de publicar a consolidação nacional das contas, (b) desatender Estados e Municípios de enviarem suas contas ao Poder Executivo da União, ou (c) não publicarem os Poderes Públicos e o Ministério Público o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Mais uma vez, regra não destinada à administração indireta.

52.De todo o exposto até aqui, resta claro não haver limites e condições aplicáveis às entidades integrantes da administração pública, outras que aquelas incluídas no conceito amplo de ente da Federação constante da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a grande exceção das empresas controladas pela União, cujos limites e condições a serem verificados são exclusivamente aqueles fixados pelo Senado Federal, no exercício da competência a ele atribuída pelo art. 52, VII, da Constituição, não lhes havendo a LRF imposto qualquer outra restrição.

53.Voltarei às estatais federais não dependentes mais adiante.

54.Passo, agora, a examinar a questão sob outra ótica, a das normas incidentes sobre as operações realizadas em desacordo com a LRF.

55.Segundo o art. 33 da Lei Complementar Imediatamente seguinte, portanto, ao que determina ao Ministério da Fazenda a verificação dos limites e condições para a contratação das operações de crédito. Ademais, compõe a subseção que cuida da "Contratação das operações de crédito...", a "instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação... deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos".

56.Por tanto, nas contratações com todas as estatais não dependentes, incluídas as federais, não há a obrigação de a instituição financeira exigir tal comprovação.

57.O § 1º do art. 33 diz que a operação realizada com infração do disposto na LRF será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Sendo parágrafo, esta disposição se refere apenas às operações referidas no caput do artigo, ou seja, às operações financeiras dos entes da Federação.

58.Mesmo que se quisesse admitir que o legislador cometera uma atenuação e que o parágrafo teria vida autônoma, isto é, que alcançava as operações de crédito de toda a administração pública, a leitura dos demais parágrafos do mesmo artigo deixa patente que o dispositivo inteiro somente incide sobre as contratações dos entes da Federação.

59.De fato, o § 2º do art. 33 cuida de como se procede à devolução dos recursos, em caso de operação de crédito considerada nula, se não realizada no mesmo exercício. E aí, determina a consignação de reserva específica na lei orçamentária, algo estranho às estatais não dependentes.

60.O § 3º impõe ao tomador à vedação de realização de novas operações de crédito enquanto não cancelada ou amortizada a operação nula ou consignada à respectiva reserva na lei orçamentária. Tratando de lei orçamentária, o destinatário, também aqui, é somente o ente da Federação.

61.Finalmente, o § 4º estende a obrigatoriedade de constituição de reserva para o excesso observado quanto à "regra de ouro". Novamente, nada a ver com estatais não dependentes.

62.Lendo conjuntamente os arts. 32 e 33, um cuidando dos limites e condições para as operações de crédito, outro tratando da nulidade e seus efeitos - das operações em infração à lei, chega à conclusão de que também as estatais federais não dependentes - que, como visto anteriormente, somente estão sujeitas aos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal - não estão sujeitas ao regime da LRF, em suas operações de crédito.

63.Isto porque não há sentido lógico jurídico em entender-se que a LRF criou uma norma que, dependendo do ato, sanciona ou não uma conduta. Em outras palavras, se o ente da Federação infringir as normas da lei quando às operações de crédito, ela será considerada nula; se a operação for de estatal não dependente, nem é a lei quanto aos efeitos da irregularidade.

64.Veja-se a lei por inteiro e a conclusão de quem é seu objeto fica ainda mais cristalina. A que se destina a Lei Complementar nº 101, de 2007? A obrigar à responsabilidade na gestão fiscal. E para esse objetivo, temou criar um conjunto abrangente, partindo da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, seguindo pela execução do orçamento, pelas regras para receita e despesa públicas (tratando especificamente a despesa com pessoal, referindo a precificação do legislador constitucional, expressa no art. 169 da Carta Magna) e cuidando das operações de crédito e de gestão do patrimônio público.

65.Para preparar sua controle eficiente sobre a observância a essas normas, trata a lei a seguir regras quanto à transparência, o controle e a fiscalização. E quem são os obrigados à transparência? Os entes da Federação - entes agentes (chefes de Poderes e de órgãos estatais). Quem presta contas? Os Chefes de Poderes e de Ministério Público. Onde a obrigação, por força da LRF, para os dirigentes de estatais não dependentes, ou mesmo para os chefes dos Executivos quanto às operações dessas empresas?

66.Não tem sentido, do ponto de vista sintético, submeter-se as operações de crédito das controladas não dependentes aos ditames da LRF, sem que elas se sujeitem aos mecanismos de controle na lei estabelecidos.

67.Cabe, ainda, destacar que não é tema a linha divisória, do ponto de vista legislativo, entre estatais dependentes ou não dependentes. Pelo contrário, a distinção é essencialmente legal: havendo previsão orçamentária de transferência de recursos do ente da Federação para a empresa, é estatal dependente; não o havendo, não o é.

68.Finalmente, deixo claro que esse parecer não afirma que a LRF não atinge as empresas estatais não dependentes. Há expressas regras na mencionada lei complementar que obrigam essas empresas. E.g., arts. 40, §§ 6º, 7º e 8º, I, e 47. Restringe-se esta manifestação ao alcance do art. 32 e sua implicabilidade in casu.

69.De todo o exposto, ratificando a manifestação anterior desta Procuradoria-Geral, constata-se na Parecer PGFN/CAF nº 1821/2000, estando em aplicação o art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal às estatais não dependentes, não cabendo ao Ministério da Fazenda, em consequência, por força da LRF, a verificação de quaisquer limites e condições nas operações de crédito dessas entidades.

Em 19 de fevereiro de 2001
CARLOS EDUARDO DA SILVA MONTEIRO
Procurador-Geral Adjunto

Do acordo. À consideração do Senhor Ministro da Fazenda.

Em 22 de fevereiro de 2001
ALMIR MARTINS BASTOS
Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

(*) Republicado por ter saído com omissão, do original, no DO nº 65-E, de 3-4-2001, Seção 1, pág. 13.

DESPACHO DO MINISTRO

Tomar sem efeito o Despacho do Ministério Interno, de 30/3/2001, referente ao Processo nº 00400 001642/2000-21 publicado no DOU nº 65-E, de 3/4/2001, Seção 1, página 13.

PEDRO SAMPAIO MALAN

