



Nota Técnica n.º 05/2005

**Contratação de Operação de Crédito por municípios. Infração à
Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Romiro Ribeiro
Coordenação Técnica

SUMÁRIO

1. OBJETIVO.....	2
2. ANÁLISE	3
2.1 Transferências Voluntárias	6
2.2 Penalidades	7
3. MEDIDA PROVISÓRIA.....	8
4. CONCLUSÃO	11

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

1. OBJETIVO

Esta Nota tem por objetivo analisar, a pedido do **Deputado Pauderney Avelino**, a possível ocorrência de infração às normas e limites de endividamento estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por parte de alguns municípios brasileiros, em razão de contratação de operação de crédito ao amparo do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (Reluz), estabelecido pela Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000.

2. O pedido do Deputado foi motivado por amplo noticiário veiculado pela imprensa nacional¹ a respeito da Medida Provisória nº 237, de 27 de janeiro de 2005 que, segundo noticiado, teria sido editada pelo Governo com o objetivo de regularizar a situação dos municípios que contrataram operações de crédito ao amparo do referido Programa em desacordo com as normas estatuídas pela LRF.

3. Segundo a imprensa, estariam em situação irregular cerca de 19 municípios sendo que, expressamente, foram mencionados os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Campinas, Araçatuba, Guarujá e Valinhos.

2. ANÁLISE

4. O exame da questão exige que se analisem três conjuntos de normas sobre limites de dívidas e condições para contratação de operação de crédito, a saber:

- a) **As normas e limites estabelecidos pela LRF para contratação de operação de crédito pelos entes da Federação, em especial as regras constantes do art. 32;**
- b) **As normas, limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal por meio das Resoluções nº 40/2001, 43/2001, 19/2003 e 20/2003; e**

¹ Folha de São Paulo, 16.3.05, pg A6: “MP Abre Espaço para Prefeitos driblarem a LRF”; Valor, 16.3.05, pg. A3: “MP dá legalidade a operação de crédito de SP e outras localidades”; O Estado de São Paulo, 16.3.05, pg. C1: “Governo Editou MP para Salvar Marta”; O Globo, 16.3.05, pg. 4: “É uma sucessão de erros, afirmam especialistas em contas públicas”

c) A Medida Provisória nº 237/2005, que alterou a Medida Provisória nº 2.185-35/2001, em especial no que diz respeito a eventual impacto no refinanciamento de dívida realizado pela União aos municípios;

5. O art. 32 da LRF atribui ao Ministério da Fazenda competência para verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operação de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas.

6. Segundo aquele dispositivo, cabe ao ente interessado apresentar seu pleito àquele Ministério fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos e demonstrar, entre outros requisitos, o atendimento de exigências expressamente mencionadas pelo art. 32. A saber:

“(…)

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

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

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

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

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

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

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

“(…)”

7. Conclui-se da leitura do art. 32 supra transcrito que a LRF condiciona a contratação de operações de crédito à verificação, por parte do Ministério da Fazenda, dos limites e condições expressos pela própria LRF e também daqueles definidos pelo Senado Federal.

8. Portanto, segundo o citado artigo, cabe ao Ministério da Fazenda verificar, além das condições fixadas pelo Senado Federal, o cumprimento de requisitos de diversas naturezas, tais como: a **(1)** existência de autorização legal para contratação da operação, **(2)** comprovação da inclusão dos recursos obtidos com a operação no orçamento público, **(3)** atendimento da regra de ouro, ou seja,

não permitir que as receitas de operações de crédito do exercício excedam o montante das despesas de capital², além de outras restrições, entre as quais a exigência de estar o ente enquadrado nos limites de despesa com pessoal (art. 23, § 3º, III, da LRF).

9. Sobre os limites e condições para contratação de operação de crédito estabelecidos pelo Senado Federal (inciso III § 1º do art. 32), tem-se que aquela Casa editou a Resolução nº 19/2003 excepcionalizando as operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – RELUZ dos limites e condições por ele anteriormente definidos³.

10. O art. 3º da citada Resolução 19/2003 também dispensou o Ministério da Fazenda de comunicar eventuais irregularidades constatadas no âmbito do Programa Reluz ao próprio Senado, ao Poder Legislativo local e ao Tribunal de Contas a que estiver jurisdicionado o pleiteante, **exclusivamente** para as operações contratada até a data da publicação daquela Resolução (Publicada em 6.11.2003)⁴.

11. Em consequência, as operações contratadas no âmbito do Reluz foram excluídas do limite de endividamento, do limite relativo ao montante global de operações a serem realizadas em um exercício, e também do limite relativo ao comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, estabelecidos pelo art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

12. Dada a excepcionalidade contida na citada Resolução, não há que se falar em inobservância dos limites de dívida previstos na LRF por parte dos municípios que contrataram operações ao amparo do Reluz, tendo em vista que cabe àquela Casa defini-los, e portanto também excepcionalizá-los, consoante inciso VI do art. 52 da Constituição Federal e do inciso I do art. 30 da LRF.

² CF - Art. 167. São vedados: III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

³ Resolução nº 43, de 2001

⁴ RSF 19/2003 – Art. 3º São dispensadas da aplicação das providências contidas no art. 24 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, as operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz, estabelecido com base na Lei nº 9.991, de 2000, que tenham sido realizadas até a data da publicação desta Resolução, devendo o Estado, o Distrito Federal ou o Município apenas comunicar ao Ministério da Fazenda a existência da operação, seu valor, prazo e demais condições contratuais.

13. Isso não obstante, a observância dos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal é apenas um dos requisitos exigidos pelo art. 32, § 1º da LRF para contratação de operação de crédito por parte dos entes da Federação. Tal dispensa, portanto, não isenta o ente de demonstrar, previamente à contratação de qualquer operação de crédito, perante o Ministério da Fazenda, o cumprimento das demais exigências constantes dos incisos I, II, V e VI do citado art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

14. Assim, se, de fato, as operações de crédito ao amparo do Reluz foram efetivamente contratadas por municípios brasileiros sem a prévia verificação do pleito por parte do Ministério da Fazenda, conforme determinado pelo art. 32 da LRF, houve descumprimento daquela Lei Complementar, nesse particular, tendo em vista que a contratação se deu sem que o órgão que detém competência específica sobre a matéria verificasse se o interessado atendia a todas as exigências da LRF.

2.1 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

15. Segundo o § 1º do art. 33 da LRF⁵, a operação realizada com infração do disposto naquela Lei será considerada nula, devendo ser cancelada mediante a devolução do principal, vedado o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, deverá ser consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

⁵ Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

16. Enquanto não for efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta de outro ente ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

17. Assim, entendemos que os municípios que contrataram operações ao amparo do Reluz sem submeter os pleitos previamente à análise do Ministério da Fazenda, em claro descumprimento do art. 32 da LRF, não poderão receber recursos da União a título de transferências voluntárias, até que ocorra a regularização das operações contratadas irregularmente.

18. A restrição para a realização de transferências voluntárias, entretanto, não alcança aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social, por força do contido no § 3º do art. 25 da LRF.⁶

2.2 PENALIDADES

19. O art. 359-A, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, alterado pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, conhecida como a lei de crimes fiscais, estabelece pena de reclusão, de um a dois anos para quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo, com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal.⁷

20. Na mesma linha, o inciso VIII do art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores,

⁶ § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias contantes desta Lei complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

⁷ **Art. 359-A.** Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: "(AC)

"Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos. "(AC)
" *Parágrafo único.* Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo: "(AC)

"I - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; "(AC)

"II - quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei. "(AC)

e dá outras providências, estabelece que são crimes de responsabilidade dos prefeitos municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei⁸.

21. A fiscalização do cumprimento das normas da LRF compete ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, ao sistema de controle interno de cada Poder e ao Ministério Público, nos termos do disposto no art. 59 da LRF.

22. Não é possível, entretanto, com base nesta Nota, concluir-se que prefeitos ou gestores públicos estão sujeitos às penalidades previstas nos dispositivos acima citados, não só porque podem existir informações relevantes sobre a contratação das operações no âmbito do Programa Reluz não consideradas nesta breve análise, mas sobretudo porque julgamentos da espécie têm sede própria e órgãos competentes para a tarefa, que certamente considerarão todo conjunto de informações relativos à ocorrência, no decorrer do devido processo legal, se for o caso.

3. MEDIDA PROVISÓRIA

23. A Medida Provisória nº 237/2005 incluiu as operações do Reluz entre as exceções previstas no art. 8º da Medida Provisória nº 2.185-35/2001, com data retroativa a 29 de junho de 2000, ou seja, permitiu que essas operações de crédito sejam contratadas pelos municípios que refinanciaram suas dívidas perante a União, o que estava vedado pela MP nº 2.185-35/2001.

24. A alteração introduzida, entretanto, não afeta o saldo do refinanciamento, os encargos financeiros, o prazo, ou qualquer outra condição que

⁸ **Art. 1º** São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

.....
VIII – Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

pudesse caracterizar novo refinanciamento de dívida, o que está vedado pelo art. 35 da LRF.

25. A MP 237/2005, efetivamente, ao permitir a contratação das operações ao amparo do Reluz, flexibilizou cláusula de cunho fiscal que estimulava os municípios a reduzirem o total de suas dívidas financeiras a montante não superior à sua receita líquida real.

26. Portanto, embora a MP 237/2005 não contribua para o fortalecimento da ação planejada e transparente dos gestores públicos, ambos princípios da LRF, não identificamos ofensa específica a dispositivo daquela Lei Complementar. Se houve, e isso parece claro que sim, pelo menos no primeiro momento, foi o descumprimento da cláusula expressa no contrato de refinanciamento que vedava a contratação desse tipo de operação de crédito. Essa irregularidade, entretanto, foi sanada pelo Poder Executivo ao editar, **com efeitos retroativos**, a citada Medida Provisória nº 237/2005, pelo menos para aquelas operações contratadas após 29 de junho de 2000.

4. CONCLUSÃO

27. A contratação de operação de crédito ao amparo do Programa Reluz por parte de alguns municípios brasileiros, conforme noticiado pela imprensa, não infringiu os limites de dívidas e condições para contratação de operação de crédito tendo em vista que o Senado Federal excepcionalizou expressamente essas operações daqueles limites, nos termos da Resolução nº 19/2003.

28. Isso não obstante, as informações disponíveis indicam que pode ter havido infração da LRF na medida em que os pleitos não foram submetidos previamente ao exame do Ministério da Fazenda, conforme determinado pelo art. 32 da LRF.

29. Com isso, conclui-se que os entes podem ter contraído obrigações financeiras sem que o órgão que detém competência específica sobre a matéria tivesse verificado, previamente, se os interessados atendiam a todas as exigências da LRF, dentre as quais destacamos a existência de autorização legal para

contratação da operação, comprovação da inclusão dos recursos obtidos com a operação no orçamento público, atendimento da regra de ouro e o enquadramento do ente nos limites de despesas com pessoal, todas impeditivas à contratação.

30. Segundo o art. 33 da LRF, a operação realizada com infração do disposto naquela Lei será considerada nula, devendo ser cancelada mediante a devolução do principal, vedado o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

31. Enquanto não for efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta de outro ente ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

32. A restrição para a realização de transferências voluntárias, entretanto, não alcança aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social, por força do contido no § 3º do art. 25 da LRF.

33. A edição da Medida Provisória nº 237/2005, embora não contribua para o planejamento e a transparência na administração pública, princípios da LRF, não afeta o saldo do refinanciamento, os encargos financeiros, o prazo, ou qualquer outra condição que pudesse caracterizar refinanciamento de dívida, o que está vedado pelo art. 35 da LRF. O que houve, efetivamente, foi a flexibilização de cláusula de cunho fiscal que estimulava os municípios a reduzirem suas dívidas financeiras a montante não superior à receita líquida real.

34. A edição da Resolução nº 19/2001, do Senado Federal, ao excepcionalizar as operações ao amparo do Reluz, afastou eventual irregularidade cometida pelos municípios no que diz respeito à observância de limites de dívidas e de operação de crédito.

35. Novas contratações ou assunção de compromissos financeiros por meio de aditivos ocorridas após a data da publicação daquela Resolução (06.11.2003) caracterizam irregularidade não excepcionalizada por aquela Casa e portanto ofensiva à LRF e não dispensam o Ministério da Fazenda de comunicar o

fato ao Senado Federal, ao Poder Legislativo Local e ao Tribunal de Contas que jurisdicionar o ente.

36. As excepcionalizações concedidas podem ser interpretadas por alguns como fragilização das normas estatuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a matéria, na medida em que abre precedente para que outras unidades da Federação também requeiram tratamento especial para operações ou programas específicos, eventualmente também com efeito retroativo.

Brasília, 17 de março de 2005

Romiro Ribeiro

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados