

INFORMAÇÃO Nº 047/2001

PROCESSO Nº 177-02.00/01-8

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TAPERA

Lei Complementar Federal nº 101/2000. Art. 42. Restos a Pagar. Transformação de dívidas de curto prazo em dívida consolidada ou fundada, relativas a obras, serviços, compras e locações. Impossibilidade. Precedentes. Considerações.

Senhor Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro Presidente, consulta formulada pelo então Prefeito Municipal de Tapera, Senhor Luiz Antônio Brunóri, consoante Ofício nº 223/2000 (fl. 02).

O questionamento está assim posto:

“Venho, através desta, solicitar que seja fornecido parecer conclusivo sobre a sistemática da escrituração dos Restos a Pagar (empenhos do ano de 2000 e anos anteriores) em Dívida Consolidada nos Balanços do Município do exercício de 2000, conforme instruções recebidas por consultorias, das quais remetemos cópia em anexo.

“Nossa Secretária da Fazenda, Senhora Sirlei Ióra e nossa Diretora da Divisão de Contabilidade Municipal têm argumentado conosco que as instruções recebidas por ocasião do treinamento deste egrégio Tribunal de Contas, realizado em Porto Alegre, nos primeiros dias do mês de dezembro corrente, foram contrárias às instruções que estão sendo recebidas de consultorias a Municípios.”

Às fls. 03 a 08, é anexado o Parecer nº 119/2000, emitido pela empresa privada CDP - Consultoria em Direito Público.

É a consulta .

Inicialmente, convém referirmos os termos do disposto no § 2º, art. 138 do Regimento Interno desta Corte, no sentido de informar que **“a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto”**. (Grifamos.)

Ademais, considerando o disposto no § 1º do referido dispositivo regimental, o qual prevê que as consultas, sempre que possível, devem ser instruídas **“com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente”**, depreendemos que o citado Parecer de fls. 03 a 08 se amolde à norma regimental, sendo possível portanto, no que for pertinente, analisar seu conteúdo.

1. Torna-se oportuno observarmos que inúmeras consultas têm sido dirigidas a esta Corte, principalmente a partir do último trimestre do exercício de 2000, e muito fortemente nestes primeiros meses do corrente ano, buscando esclarecimentos acerca da aplicação da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, seja abordando-a de forma genérica, seja de maneira específica, tratando dos mais variados aspectos.

A norma referida trouxe muitas modificações, não tendo propiciado, contudo, um período destinado à compreensão do disposto em cada um de seus artigos, os quais necessitam ser analisados de forma sistematizada e não isoladamente.

Preocupada com o tema, esta Corte designou Grupo de Trabalho, igualmente no ano passado, que produziu o *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, tendo a Auditoria desta Corte emitido o Parecer nº 69/2000 (1). Na oportunidade, como o próprio nome do *Estudo* indicou, foram analisados apenas alguns dos dispositivos da LRF, não tendo havido, nem mesmo em relação aos artigos objeto do exame, o esgotamento da matéria.

E, a cada dia, deparamo-nos com o surgimento de questionamentos os mais diversos, para cuja resposta, na maioria dos casos, não temos encontrado auxílio doutrinário suficiente ou de decisões de outros Órgãos.

Assim, temos buscado, com muita cautela e prudência, analisar todas as questões, maturando as respectivas respostas, procurando não apenas entender os reais ditames da LRF, como, também, assimilar as correlações

existentes entre seus vários regramentos. Tal procedimento afigura-se nos fundamentos, face às repercussões que poderão advir com as respostas a serem oferecidas aos dignos consulentes.

2. Adentrando no exame do presente questionamento, consignamos que nossas colocações estarão voltadas especificamente às despesas realizadas relativas a obras, serviços, compras e locações, face aos termos postos no citado Parecer, o qual analisa o disposto no art. 42 da LRF.

2.1. Importante consignarmos, face às referências contidas no Parecer de fls. 03 a 08, no que tange às cominações penais previstas na Lei Federal nº 10.028/2000, conhecida popularmente como “*Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal*”, tendo presente a orientação no sentido de que “*consulta é o procedimento através do qual são suscitadas dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas*” (RITCE, art. 138, *caput*), bem como a disciplina inculpada especialmente nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, **que ao Ministério Público incumbe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127), presentes suas funções institucionais, como definidas no art. 129 da Carta Magna,** descabendo a esta Corte, portanto, interpretar tais dispositivos.

Alertamos apenas, devido ao contido no citado Parecer, que *a Lei nº 10.028/2000*, consoante o disposto em seu art. 6º, entrou ***em vigor na data de sua publicação, o que ocorreu em 20 de outubro de 2000*** e não em 19 de outubro de 2000.

2.2. A possibilidade de transformação de dívida fluante, de exigibilidade de curto prazo, como seria o caso daquela inscrita em Restos a Pagar, em dívida consolidada, de longo prazo, em nosso entendimento, encontra-se vedada pela LRF.

A aludida transformação destas dívidas não teria o condão de dar legitimidade ao não cumprimento do disposto no art. 42 da LRF.

Quanto ao tema envolvendo os chamados Restos a Pagar e sua correlação com o regramento no art. 42 da LRF, esta Consultoria teve oportunidade de manifestar-se por meio da Informação nº 33/2001, consoante Processo nº 8.891-02.00/00-2, ***que tramita nesta Corte e pende de decisão.***

Objetivando evitar delongas desnecessárias, o que ocorreria se repetíssemos os argumentos expendidos no citado informe técnico, transcrevemos abaixo suas conclusões:

“6. Frente a todo o exposto, **concluimos** que:

“a) considerando a característica predominantemente operacional da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a sua entrada em vigor em pleno desenrolar dos procedimentos administrativos do último exercício da gestão impõe ao aplicador da Lei especial cuidado ao estabelecer os critérios para sua incidência, sendo oportuna a presente análise, face ao interesse constante tanto para o Administrador quanto para o exercício de atividade fiscalizatória desta Corte (...);

“b) a busca da harmonização entre receitas e despesas, objetivando evitar o surgimento de déficit orçamentário, inobstante ser mandamento gerencial de qualquer estrutura administrativa, na Administração Pública, encontrava-se prevista pela Lei nº 4.320/64, especialmente em seus artigos 47 e 48, não tendo a LRF introduzido regras novas ou inesperadas, embora a prática longamente adotada do descumprimento de tais preceitos, notadamente nos períodos de transição de mandatos (...);

“c) quanto à determinação do art. 42 da LRF, no sentido de que as obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres da gestão deveriam ser pagas, no caso presente, até o fim do exercício de 2000, ou que, na hipótese de serem pagas no exercício seguinte, fossem deixados em caixa recursos financeiros suficientes para tanto, devemos considerar, para efeito de responsabilização do Administrador, especificamente no exercício referido, se, a partir da entrada em vigor da Lei, este tratou de, no mínimo, equilibrar a relação entre receitas e despesas, consoante entendimento posto no ‘Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal’, produzido por esta Corte (...);

“d) em qualquer circunstância, contudo, havendo montante de dívida fluante preexistente ao período crítico, ou seja, na situação sob análise, de maio a dezembro de 2000, preponderaria o atendimento da observância à ordem cronológica para os pagamentos devidos, obedecendo-se às disposições sobre a matéria contidas no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 e no art. 5º da Lei Federal nº 8666/93, de vez que, o entendimento quanto ao cumprimento do art. 42 da LRF não poderia levar a que fosse descumprida legislação correlata, também em pleno vigor (...);

“e) no caso de manutenção do equilíbrio das receitas e despesas no período de maio a dezembro de 2000, ou

destas terem se mantido num patamar inferior ao daquelas, teria o Administrador, nesta situação de excepcionalidade, buscado o atendimento possível do determinado no art. 42 da LRF, consoante entendimento, exemplificativo, posto no aludido Estudo, não caracterizando, conseqüentemente, desrespeito ao regramento em comento (...);

“f) conforme entendimento firmado no mencionado Estudo, levando em conta o fato de que não foi previsto um período de vacatio legis, para a entrada em vigor da LRF, deveria o primeiro exercício de aplicação da norma posta no art. 42, dada a impossibilidade de seu atendimento fiel, ser encarado como de excepcionalidade, recebendo tratamento especial, por força de situações fáticas preexistentes e irreversíveis, desde que tivesse a Administração mantido o equilíbrio entre receitas e despesas, no período de maio a dezembro de 2000 (...);

“g) evidenciada a impossibilidade de ser efetuado o pagamento de despesas realizadas e legalmente empenhadas contraídas nos últimos 2 (dois) quadrimestres da gestão, e a disponibilização de recursos para seu pagamento no exercício seguinte, a única atitude legal passível de implementação seria a inscrição da despesa em Restos a Pagar, tendo em vista a preponderante obrigação do Poder Público de saldar os compromissos assumidos, em especial, os decorrentes da aplicação da Lei nº 8.666/93 e os relativos aos seus servidores (...);

“h) o cancelamento de empenhos, a despeito de previsão contida na Lei Federal nº 10.028/2000, que introduziu o art. 359-F no Código Penal, não poderia, evidentemente, redundar em inadimplemento de obrigação de despesa por parte do Poder Público, sendo de considerar que o mandamento da disposição penal contida naquela norma, acaso aplicado, poderia implicar em risco de prática de outra ilegalidade ou levar à punição injusta no primeiro ano de vigência da LRF, onde a tônica das Administrações Públicas era a sobreposição de déficits – **e repisemos, os comentários expendidos no particular, relativamente às atividades e funções institucionais conferidas ao Ministério Público.**

“As despesas inscritas em Restos a Pagar, no caso das processadas (liquidadas), face ao fato de o bem ter sido entregue ou o serviço executado, configurariam **obrigação de despesa contraída pelo Poder Público.** O mesmo entendimento deveríamos ter quanto às não processadas, embora tal obrigação ainda não fosse efetiva, o que somente poderia ser aferido quando de sua liquidação, considerando que o contratado estaria no cumprimento do objeto respectivo, não se tornando possível, portanto, o cancelamento (...);

“i) o disposto no art. 55, inciso III, alínea ‘b’, item 4, da LRF, o qual poderia levar a entender da possibilidade de cancelamento de empenhos, em decorrência da não inscrição em Restos a Pagar de despesas com falta de disponibilidade de caixa, nos termos postos no mencionado Estudo, ‘em razão do veto presidencial ao inciso II do art. 4º e ao art. 41, **torna-se inaplicável**’, competindo às Administrações realizar um planejamento criterioso das despesas, principalmente ao término dos mandatos de seus titulares, procedimento este que também deveria ser observado ao final de cada exercício financeiro, executando apenas aquelas para as quais houvesse a certeza absoluta da existência do devido recurso financeiro, mantendo-se o efetivo equilíbrio entre receita e despesa, não dando margem, conseqüentemente, ao descumprimento do disposto no art. 42 da LRF (...).”

2.3. Neste passo, é oportuno transcrevermos o disposto nos artigos 29 e 37, os quais, a exemplo do citado art. 42, todos da LRF, encontram-se inseridos no Capítulo “*sobre o endividamento e que, por isso, em conformidade com o art. 1º, § 1º,*” se constituem “*em um dos meios para o atingimento do equilíbrio das contas públicas*” (2):

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes **definições**:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

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

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida

por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

“V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

“§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

“§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

“§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

“§ 4º *O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.*” (Grifamos.)

“(…)

“Art. 37. **Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:**

“(…)

“III - 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;”. (Grifamos.)

Vemos que a LRF, em seu art. 29, inciso I, define que dívida pública consolidada ou fundada é aquela com exigibilidade superior a doze meses. Salientamos que a Lei Federal nº 4.320/64, em seu art. 98, igualmente classificava como dívida fundada aquela realizada com exigibilidade superior a doze meses.

Já o § 3º do artigo em comento disciplina que as operações de crédito de prazo inferior a doze meses, “*cujas receitas tenham constado do orçamento*”, também integram a dívida pública consolidada, trazendo, neste particular, inovação. Tais operações não se confundem com as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de que trata o art. 38 da LRF, eis que os respectivos recursos destas não podem ser classificados como receita orçamentária, ficando, conseqüentemente, impedidos de constarem do orçamento.

2.4. Torna-se pertinente transcrevermos a parte final do citado Parecer (fl. 08): “*o que se busca com a LRF neste aspecto é alcançar o equilíbrio orçamentário-financeiro da Administração. A amortização de dívidas inscritas e sua previsão nas leis orçamentárias formalizam a determinação de cumprimento das medidas tendentes a conquista deste objetivo*”.

O art. 37, antes transcrito, foi extremamente claro ao vedar a realização de ajuste entre o Poder Público e seus fornecedores, eis que a possibilidade de tal prática, ao nosso ver, feriria o principal objetivo da LRF: **o equilíbrio das contas públicas**, pois permitiria, não apenas nos últimos oito meses do mandato, como também ao final de cada exercício, que todos aqueles valores não pagos, pela absoluta ausência de recursos financeiros, fossem refinanciados diretamente com os respectivos fornecedores, legando aos próximos mandatários, ou transferindo para os exercícios subseqüentes, o ônus do pagamento de dívidas, o qual deveria dar-se no exercício em que tivessem sido realizadas ou terem o respectivo valor reservado, onerando, compulsoriamente, a execução dos orçamentos seguintes.

Na Informação nº 125/2000 (3), ao ser analisada questão formulada objetivando o refinanciamento da dívida do Município consulente para com a CEEE, a qual fora contraída no período de agosto de 1995 a janeiro de 1997, foi referido que a mesma não se enquadrava na vedação posta no artigo 42 da LRF, porém, vinculava-se, indubitavelmente, ao endividamento, sendo que o seu refinanciamento estaria vedado por força do disposto no *caput* do art. 35, c/c inciso III do art. 37, ambos da LRF, tendo em vista que a CEEE integra a administração indireta do Estado, e afigura-se como fornecedor nos termos postos no citado inciso III do art. 37.

2.5. Ainda no aludido Parecer, foi referido que, “*desde que haja expressa previsão na lei orçamentária, poderá o Município inscrever seus débitos em dívida consolidada e amortizá-la conforme o percentual contingenciado para tal finalidade*” (fl. 07).

Ora, **a lei orçamentária ou qualquer outra lei municipal não teria a força de produzir modificações no conteúdo da LRF, nem de buscar dar ares de legitimidade para procedimentos expressamente vedados pela citada norma federal.**

A seu turno, o art. 32 da LRF, cujo inciso I do § 1º (4) foi utilizado como parâmetro para a citada “*expressa previsão na lei orçamentária*”, trata das operações de crédito, corroborando, conseqüentemente, o

entendimento por nós anteriormente externado de que o procedimento invocado no aludido Parecer **configura operação de crédito**, a qual, consoante já afirmamos, encontra-se vedada pela LRF.

Esta previsão na lei de orçamento é exigível após a observância das normas atinentes às operações de crédito, tanto as postas na LRF, quanto aquelas de que trata a Resolução nº 78/98 do Senado Federal.

No citado *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal* (5), foi referido que “*as operações de crédito continuam regidas sob as condições da Resolução nº 78/98 e alterações do Senado Federal com observância, de imediato, dos arts. 32, 33 e 35 a 37*” da LRF. E aduziríamos que todo o teor da citada Resolução permanece em pleno vigor até que o Senado Federal aprecie a proposta a que se refere o inciso I do art. 30 da LRF (6) e aprove o que entender pertinente, alterando as atuais regras.

E o inciso II, art. 3º da mencionada norma do Senado já estabelecia que era “**vedado aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas autarquias e fundações, que pleitearem autorização para contratar as operações de crédito regidas por esta Resolução, (...) assumir compromissos diretamente com fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiras de obras, mediante emissão ou aval de promissórias ou carta de crédito, aceite de duplicatas ou outras operações similares**”. (Os grifos são nossos.)

Refiramos, também, que acaso fosse adotado o procedimento preconizado no aludido Parecer, outra burla ao ordenamento legal vigente estaria ocorrendo, eis que não teria sido verificada a capacidade de endividamento do Município, em decorrência dos limites ao mesmo legalmente fixados, fugindo ao controle dos órgãos encarregados de seu controle e acompanhamento, tais como o Ministério da Fazenda (art. 32 da LRF) e o Senado Federal.

2.6. Outro ponto a destacar é o fato de que a assunção de compromissos junto a terceiros, a que alude o inciso V do art. 50, cujo registro contábil deverá ser procedido na forma ali estabelecida, e mencionada no informe acostado aos autos como autorizadora da adoção do procedimento preconizado pelo mesmo, poderá ocorrer, **obviamente, desde que não vedada pela LRF**, a qual deve ser analisada de maneira **sistemizada**, na busca das possíveis correlações entre seus vários dispositivos.

2.7. De outra parte, **apenas por argumento**, acaso fosse possível a mencionada consolidação, o Poder Público não teria a força de, unilateralmente, transformar em dívida de longo prazo aquela cujo credor não estivesse de acordo. Este, desde que houvesse cumprido efetivamente o objeto contratado e tivesse sido ajustado que o pagamento seria imediato, possuiria o direito à percepção igualmente imediata dos valores financeiros envolvidos. Somente se o mesmo concordasse com o prolongamento do pagamento da dívida de curto prazo é que esta poderia ser consolidada.

Aduzamos que a consolidação teria de se estender além de doze meses, face ao disciplinado no transcrito inciso I, art. 29 da LRF. A previsão constante no § 3º do mencionado artigo de forma alguma aplicar-se-ia ao **presente exemplo hipotético – repisamos, utilizado apenas a título argumentativo** –, eis que não adviria receita alguma para o Município, consoante condição indispensável consignada no dispositivo em comento para a adoção do procedimento ali referido.

2.8. O Parecer (fl. 04) parte de uma premissa que não se coaduna com o entendimento firmado por esta Corte. No exemplo ali consignado, é estabelecida a necessidade de o Prefeito, ao término do seu mandato, deixar em caixa o valor financeiro correspondente às prestações relativas à aquisição de um prédio, cujo pagamento ocorreria parceladamente, vencíveis em 2001. Do citado *Estudo*, por ser elucidativo ao presente caso, transcrevemos os seguintes excertos:

“No caso exemplificativo sob exame, a expressão ‘cumprida integralmente’, deve ser entendida tão-somente quanto às parcelas do contrato que vencer-se-iam até 31 de dezembro de 2000. Assim, apenas em relação a estas, as quais seriam cumpridas integralmente dentro do período atinente aos dois últimos quadrimestres de seu mandato, o Administrador teria a obrigação de efetuar o respectivo pagamento.

“Nada mais lógico, pois as parcelas vencíveis a contar de janeiro de 2001, somente criariam obrigação de pagamento ao ente a contar da realização do objeto do contrato no referido mês, e assim sucessivamente até o término da avença.

“Outra situação prática, que tem levantado tormentosa dúvida de interpretação, é a que se refere à contratação de execução de obra pública ou de serviços nos últimos oito meses de mandato.

“A interpretação desse caso, a exemplo da situação anterior, deve propiciar a integração do princípio do equilíbrio e da continuidade da administração destacado pela LRF, com os princípios e normas constitucionais orçamentárias e legislação correlata, de forma que preserve a razoabilidade das ações de governo.

“Nesse sentido não poder-se-ia interpretar que, em relação a uma determinada obra de vulto considerável ou a um contrato para prestação de serviços de engenharia de 60 meses, cuja execução do respectivo objeto fosse iniciada nos últimos oito meses de mandato, fosse o administrador compelido a dispor de todo o recurso financeiro necessário quando da celebração do contrato de execução. Não é esse o interesse da Lei, e nem poderia ser.” (Grifamos.)

2.9. A título de colaboração, alertamos para a impropriedade que entendemos esteja contida no Parecer em foco, no trecho em que o mesmo refere textualmente: “Até a edição da LC 101/00, as despesas inscritas em restos a pagar poderiam ser reempenhadas pela dotação Despesas de Exercícios Anteriores, desde que devidamente convertidas em rendas. Agora, isto não é mais possível.” (fl. 05).

Ora, a Lei Federal nº 4.320/64, em seu art. 36, estabelece que “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. Verificamos, assim, que todas as despesas que haviam sido objeto de empenho até 31 de dezembro, independentemente de estarem ou não liquidadas (processadas), deveriam ser inscritas em Restos a Pagar. No transcorrer do novo exercício, estas despesas inscritas em Restos a Pagar, processadas e não processadas – quanto a estas, uma vez cumprida a segunda fase da despesa, qual seja a liquidação – seriam apenas pagas, não sendo possível o seu “reempenhamento”, à conta da dotação do elemento *Despesas de Exercícios Anteriores*, conforme sugerido pelo Parecer.

O Parecerista, neste particular, utilizou, **como regra geral, uma das três situações previstas** no art. 37 da Lei nº 4.320/64, que trata sobre o citado elemento *Despesas de Exercícios Anteriores*, e dispõe o seguinte:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (7), ao comentarem este artigo, assim ensinam:

“Analisaremos, pois, os três casos, cada um de per si, e o respectivo atendimento por essa dotação.

“No primeiro, para que as despesas possam ser pagas por essa dotação, a lei estabelece como condição sine qua non a existência de crédito próprio no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-las, embora não processadas na época própria.

“Estão neste caso, por exemplo, despesas urgentíssimas que a Administração necessita realizar e que, no entanto, não podem ter aquela tramitação legal desde o seu empenho até sua liquidação.

“No segundo, para que as despesas inscritas em Restos a Pagar sejam reempenhadas na dotação em análise, é necessário que elas tenham sido previamente convertidas em renda.

“No terceiro, encontramos duas hipóteses:

“• os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente podem ser pagos, mesmo que não tenha sido prevista no orçamento respectivo dotação para atendê-los, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente;

“• os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente podem ser pagos, mesmo havendo no orçamento respectivo dotação consignada, nos casos em que não tenha esta deixado saldo e que, no entanto, pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.” (Grifamos.)

O segundo caso comentado, possibilitaria o reempenhamento da despesa, desde que a mesma tivesse sido inscrita em Restos a Pagar e sido convertida em renda, isto é, tivesse, a teor do disciplinado no art. 38 da Lei em tela, sido anulada no exercício seguinte, quando seria considerada receita.

3. Frente a todo o exposto, concluímos que:

a) devido aos termos postos no Parecer anexado pelo consultante, a matéria consultada deveria ser analisada especificamente no tocante às despesas realizadas relativas a obras, serviços, compras e locações (**item 2**);

b) considerando os termos regimentais contidos no art. 138, *caput*, que definem o procedimento de consulta, bem como o regrado nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, no particular da Lei Federal nº 10.028/2000, **ao Ministério Público incumbe "a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (CF, art. 127), presentes suas funções institucionais, como definidas no art. 129 da Carta Magna**, descabendo a esta Corte, portanto, interpretar os ditames relativos às cominações penais de que trata a mencionada Lei, a qual entrou em vigor em 20-10-2000 (**subitem 2.1**);

c) a LRF veda a possibilidade de transformação de dívida fluante, de exigibilidade de curto prazo, como seria o caso daquela inscrita em Restos a Pagar, em dívida consolidada, de longo prazo, não podendo ser admitido que tal transformação fosse dar um caráter de legitimidade para o descumprimento do disciplinado no art. 42 da LRF, tendo esta Consultoria se manifestado sobre o tema envolvendo os Restos a Pagar e sua correlação com o disposto no referido dispositivo da LRF, através da Informação nº 33/2001, consoante Processo nº 8.891-02.00/00-2, **que tramita nesta Corte e pende de decisão (subitem 2.2);**

d) os artigos 29 e 37, ao tratarem acerca do endividamento, a exemplo do art. 42, todos da LRF, embasam o contido na letra anterior destas conclusões, quanto à impossibilidade de transformação de dívidas de curto prazo em dívida fundada ou consolidada, pois, enquanto o primeiro define que esta apresenta exigibilidade superior a doze meses, o que não é o caso presente, e que a mesma é integrada pelas operações de crédito, o segundo veda a realização de tais operações, nos termos consignados em seu inciso III, cujos atos ali elencados se amoldam àqueles objeto do questionamento em exame.

Além disso, o § 3º do mencionado artigo 29 dispõe que as operações de crédito de prazo inferior a doze meses, “*cujas receitas tenham constado do orçamento*”, também integram a dívida pública consolidada **(subitem 2.3);**

e) a vedação a que alude o citado inciso III, art. 37 da LRF objetiva justamente preservar o principal objetivo da Lei, que é o **equilíbrio das contas públicas**, não permitindo que, nos últimos oito meses de mandato, ou também ao final de cada exercício, as importâncias não pagas, pela absoluta ausência de recursos financeiros, sejam refinanciadas diretamente com os respectivos fornecedores, legando aos próximos mandatários, ou transferindo para os exercícios subseqüentes, o ônus do pagamento de dívidas, o qual deveria dar-se no exercício em que tivessem sido realizadas ou terem o respectivo valor reservado, onerando, obrigatoriamente, a execução dos orçamentos seguintes **(subitem 2.4);**

f) nenhuma lei municipal, incluída a lei orçamentária, possui força para acarretar alterações no conteúdo da LRF, nem de buscar dar *ares* de legitimidade para procedimentos expressamente vedados pela citada norma federal, como defluiu do Parecer, que referiu que a existência de expressa previsão na lei de orçamento permitiria a inscrição dos débitos em dívida consolidada, com a respectiva amortização no percentual pela mesma fixado **(subitem 2.5);**

g) permanecem válidas as normas postas na Resolução nº 78/98 do Senado Federal, até a apreciação, por parte da citada Casa Legislativa, da proposta a que alude o inciso I do art. 30 da LRF, e aprovação do que for entendido pertinente, que promova modificações nas regras em vigor.

Esta norma, em seu art. 3º, inciso II, igualmente veda, dentre outros, aos Municípios “*assumir compromissos diretamente com fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiras de obras, mediante emissão ou aval de promissórias ou carta de crédito, aceite de duplicatas ou outras operações similares*”, podendo ser caracterizada burla ao ordenamento legal em vigor a hipótese de realização da consolidação em questão, eis que não teria sido verificada a capacidade de endividamento do Município, em decorrência dos limites ao mesmo legalmente fixados, escapando ao controle dos órgãos encarregados de seu controle e acompanhamento, tais como o Ministério da Fazenda (art. 32 da LRF) e o Senado Federal (Grifamos.) **(subitem 2.5);**

h) a norma contida no inciso V do art. 50 da LRF, a qual poderia dar a entender da possibilidade da efetivação da consolidação em foco, deve ser analisada de maneira **sistematizada**, com os demais dispositivos da LRF **(subitem 2.6);**

i) se fosse possível a efetivação da consolidação em destaque, **o que dizemos apenas por argumento**, o Poder Público não teria a força de, unilateralmente, impor ao credor a aceitação do procedimento **(subitem 2.7);**

j) consoante o entendimento firmado no citado *Estudo*, não poderíamos exigir a existência de recursos financeiros, ao final do mandato, para cobrir parcelas vencíveis apenas no (s) exercício (s) seguinte (s) **(subitem 2.8);**

k) o Parecer acostado pelo consulente utilizou como regra geral para a interpretação do disciplinado no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64, uma das situações ali previstas, não atentando, ainda, para o disposto no art. 38 do citado regramento legal **(subitem 2.9).**

É o nosso parecer.
À sua consideração.

(1) Ambos os informes técnicos foram aprovados pelo Tribunal Pleno em 08-11-2000, consoante Processo nº 6.760-02.00/00-1.

(2) **Excerto do referido Estudo, concernente ao art. 42 da LRF.**

(3) Consubstanciada no Processo nº 6.773-02.00/00-1 e aprovada em Sessão Plenária de 07-02-2001.

(4) “§ 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;”

(5) **Subitem 2.6 - A LDO Elaborada em 1999 e os Principais Dispositivos que Entram em Vigor na Data da Publicação da LRF.**

(6) “Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

“I - **Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;**

“II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

“§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do **caput** e suas **alterações conterão:**

“I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

“II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

“III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

“IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

“§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do **caput** também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

“§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do **caput serão fixados em percentual da receita corrente líquida** para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

“§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

“§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do **caput**.

“§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

“§ 7º *Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.*” (Os grifos são nossos.)

(7) **In A Lei 4.320 Comentada**, IBAM, 28ª Edição, 1998, p. 83.

Em 15/05/2001. PAULO LOURENÇO MACHADO, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas. É importante destacar, a exemplo das considerações anotadas nas preliminares deste estudo, da exigüidade de elementos doutrinários e jurisprudenciais a respeito das matérias tratadas, o que, frente ao cenário nacional, em que se processaram profundas e complexas alterações do ordenamento jurídico, demandou dedicação especial e, em conseqüência, um tempo maior para o desenvolvimento do trabalho.

Cabe também citar, exemplificativamente, excerto do "Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Responsabilidade Fiscal", a então preocupação com a matéria, ao referir que, "a par das eventuais dificuldades de interpretação dos novos textos legais (...), somar-se-ão as dificuldades de aplicação dessas normas sobre as realidades atuais, ou seja, dificuldades materiais de implementação, criadas por rotinas administrativas lastreadas em legislação que desconhecia as restrições da nova lei e, mais, no tempo necessário que uma mudança cultural do porte da trazida pela LRF impõe", bem como da ausência "de um período mínimo não só de adaptação à Lei, como, também, destinado à compreensão da mesma".

Em função disso, impõe-se exame cauteloso a respeito desta matéria, frente às repercussões que necessariamente advirão, importantes na realidade dos entes jurisdicionados, em especial considerando-se as atribuições constitucionais definidas a esta Corte de Contas.

Adite-se registro quanto às citações relativas a matérias pendentes de decisão, com destaque ao subitem nº 2.2, deste estudo, à fl. 4. **Em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o expediente à SCE para que se proceda à distribuição.** Em 15-05-2001. Bel. WILSON LUIS JOHANSEN, Coordenador.

Processo nº 177-02.00/01-8 - O Tribunal Pleno, em sessão de 07-11-2001, ressalvado o contido no artigo 138, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, à unanimidade, acolhe o Voto do Senhor Conselheiro-Relator e decide remeter ao Prefeito Municipal de Tapera, cópia do **Parecer nº 39/2001** da lavra do Senhor Auditor Substituto de Conselheiro Vergilio Perius e da **Informação nº 47/2001** da Consultoria Técnica, acolhidos nesta data.