

Realização de receitas de aplicações financeiras por órgão do Poder Legislativo

Parecer nº 04/03-SAFF

Ementa: Direito Financeiro. Consulta sobre a possibilidade de realização de aplicações financeiras das disponibilidades de caixa da Câmara Municipal. Relação entre a matéria da consulta e anteriores pronunciamentos desta Procuradoria-Geral sobre contratação de instituições bancárias e interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Considerações sobre os conceitos de “receita orçamentária” e “receita financeira” antes e depois da Emenda Constitucional 25 e da Lei Complementar nº 101/00. Parecer pela possibilidade jurídica das aplicações sugeridas, com observância das cautelas legais e sugestão de inserir tais aplicações na futura licitação para escolha do banco que custodiará as disponibilidades financeiras desta Casa Legislativa.

Senhora Procuradora-Geral

Trata o presente processo de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário desta Casa Legislativa, sobre a possibilidade de aplicação financeira dos recursos disponíveis da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

1 – Histórico

Através do Ofício nº 052/02, o ilustre Diretor da Divisão de Orçamento desta Câmara Municipal (fls. 2) encaminhou ao Diretor de Finanças um estudo sobre a possibilidade de realizar aplicações financeiras das disponibilidades de caixa das Câmaras Municipais (fls. 03-11). Despachando às fls. 12 o ilustre Diretor de Finanças sugeriu a apreciação jurídica do tema, destacando ainda sua importância, diante da crescente escassez de recursos públicos em geral e do Poder Legislativo em especial, sugestão que foi ratificada pelo Sr. Diretor Geral de Administração às fls. 12,v. Às fls. 13, o Exmº Sr. Primeiro Secretário determinou a manifestação desta Procuradoria-Geral, onde Vossa Excelência distribuiu o processo ao signatário (fls. 13,v.).

Passo a opinar.

2 – Precedentes nesta Procuradoria-Geral: histórico e considerações

Antes de tratar especificamente do tema em análise, é de proveito destacar alguns pareceres já emitidos por esta Procuradoria-Geral sobre assuntos correlatos, embora não dizendo respeito especificamente a esta questão.

Em 2000, uma instituição bancária privada, na qual esta Casa Legislativa mantinha sua conta bancária, encaminhou expediente sugerindo determinado tipo de aplicação financeira das disponibilidades de caixa. Vindo o feito a exame desta Procuradoria-Geral, lancei o Parecer nº 12/00-SAFF¹, à vista do art. 164 § 3º da Carta Magna, no qual concluí:

“sugerindo ainda a realização de estudos mais amplos sobre o regime jurídico das relações entre esta Casa Legislativa e as instituições bancárias”

Em outros termos, não houve um pronunciamento sobre a questão das aplicações financeiras em si, mas a sugestão de que tal estudo fosse precedido da análise da juridicidade das relações entre a Câmara Municipal e um banco privado.

Tal análise foi empreendida no Parecer nº 07/01-FACB², no qual se concluiu que, à luz da Medida Provisória nº 2.139-63, era possível a manutenção da conta bancária em banco privado, desde que este tivesse origem em processo de privatização.

Tempos após, o Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário voltou a consultar esta Procuradoria-Geral, agora solicitando orientação sobre a possível realização de licitação para escolha do banco que viria a ser depositário da conta corrente desta Casa Legislativa. Originou-se daí o Parecer nº 03/02-SAFF³. É importante ressaltar que, naquele trabalho, sugeriu-se que um dos critérios de aferição da melhor proposta na licitação fosse a rentabilidade das aplicações financeiras. Vale reproduzir a seguinte passagem daquele opinamento:

“Em tempos passados, o Banco Central do Brasil chegou a publicar uma tabela com os serviços e os valores máximos exigíveis por cada

¹ Processo CMRJ/002.922/00.

² Publicado na Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal nº 9 (jan./jun. 2001) p. 151-153.

³ Processo CMRJ/001.762/02.

espécie deles. Atualmente, a cobrança é livre e cada banco adota uma diferente maneira de estipular seus preços, tornando inviável uma comparação item a item. Num primeiro exame, nada impede que a licitação se faça pela cotação de um valor mensal pela prestação da totalidade destes serviços. Diante do que foi dito acima, sobre o evidente interesse dos bancos em prestar o serviço gratuitamente, deve-se ter por admissível a cotação de preço negativo, de modo a evitar um empate entre todos os licitantes com preço zero. Nada impede, também, que este preço negativo se realize com a retribuição financeira à Câmara, estipulado sob a forma de percentual do saldo depositado (desde que assim definido em edital). Tal receita poderia ser apropriada como receita de aplicação financeira, somando-se aos valores normalmente percebidos pelas aplicações comuns, referidas no item b), acima.

Sublinhe-se bem a idéia que se quer veicular: a Câmara Municipal receberia pelas aplicações financeiras em condições idênticas aos demais clientes de mesmo porte (conforme os contratos de adesão oferecidos pela instituição financeira) e mais um percentual – que consistiria exatamente no fator de competição para a licitação – a ser somado ao primeiro e apropriado orçamentariamente também como receita de aplicação financeira.”

Pode-se perceber que, já no Parecer nº 03/02-SAFF, admitiu-se a possibilidade de aplicações financeiras, como pressuposto de levar tal item em consideração numa futura licitação. Todavia, este ponto não foi objeto de uma abordagem específica, o que se pretende fazer no presente estudo.

Complementando a consulta acima, indagou-se desta Procuradoria-Geral qual a modalidade de licitação a ser adotada na espécie, o que foi respondido pelo Parecer nº 04/02-FACB⁴, que concluiu pela modalidade de convite.

Finalmente, o Parecer nº 07/01-SAFF⁵ tratou do conceito de receita na Emenda Constitucional nº 25. Naquela ocasião, afirmei que:

“a ‘receita’ da Câmara Municipal é o repasse mensalmente recebido do Tesouro Municipal que – segundo os dispositivos constitucionais

⁴ Processo CMRJ/004.030/02

⁵ Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal nº 10 (jul./dez. 2001), p. 105-114.

acima transcritos – é exatamente o valor de seu orçamento. Os órgãos do Poder Legislativo, como já se disse acima, não são órgãos arrecadadores, por isso que não há que se cogitar de ‘receita’ da Câmara Municipal diversa do ‘repasse’ a que faz jus constitucionalmente.”

É forçoso reconhecer que, embora tal pronunciamento fosse específico sobre a Emenda Constitucional nº 25, a leitura desse excerto pode levar a conclusão de que o signatário incorreu em contradição, reconhecendo acima a impossibilidade de receita de aplicação financeira na Câmara Municipal. Embora deva me penitenciar pela falta de clareza no texto acima, é de se afirmar que tal contradição não existe. Isto porque, por ocasião da elaboração do Parecer nº 07/01-SAFF, tinha-se em mente a específica situação da Emenda 25 e do orçamento daquele exercício, que não contemplava qualquer receita de aplicação financeira para esta Casa Legislativa.

Entretanto, revendo o Parecer nº 07/01-SAFF, creio que a questão merece maior elucidação, que se fará exatamente no presente trabalho.

3 – Os conceitos jurídicos e contábeis de “receita” e sua compreensão diante da autonomia constitucional do órgão do Poder Legislativo

3.1 – Considerações Gerais

Para a adequada compreensão da matéria aqui tratada, é de proveito fazer uma breve revisão do conceito de “receita” nas finanças públicas, bem como da sua aplicação diante da autonomia administrativa consagrada aos órgãos de Poder a partir da Constituição de 1988.

O conceito de “receita” no Direito Financeiro não se afasta significativamente do seu sentido na linguagem cotidiana. Segundo o clássico Vocabulário Jurídico de PLÁCIDO E SILVA,

*“Derivado do latim *recepta*, forma feminina de *receptus*, de *recipere* (receber), é, na linguagem corrente e em sentido geral, compreendido como toda soma ou quantia recebida. A receita, assim, importa num recebimento de dinheiro ou soma pecuniária.*

Na significação econômica e financeira, jurídica ou contábil, receita resulta sempre de uma entrada de numerário, recebimento de dinheiro ou arrecadação de verbas.”⁶

RICARDO LOBO TORRES, em obra específica, expõe didática definição, além de distinguir a “receita pública” dos ingressos em geral:

“Receita é a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização de gastos públicos.

Assim sendo, o conceito de receita, embora fundamentalmente baseado no de ingresso, dele se estrema, pois o ingresso corresponde também à entrada de dinheiro que ulteriormente será restituído, como ocorre no empréstimo e nos depósitos.”⁷

Esta pequena amostra de definições doutrinárias já nos permite verificar que o recebimento, por esta Casa Legislativa, de juros sobre as suas disponibilidades aplicadas, constituiria inegavelmente uma espécie de receita pública.

Ainda neste ponto, é oportuno estabelecer a distinção entre a receita derivada e receita originária. Ainda na lição de RICARDO LOBO TORRES, “*derivadas são as provenientes da economia privada, representadas pelo tributo, pelos ingressos parafiscais e pelas multas, originárias são as que decorrem da exploração do patrimônio do Estado*”.⁸

Comentando a Lei Federal 4.320/64, JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JÚNIOR e HERALDO DA COSTA REIS observam que “*a lei não define receita, limitando-se a determinar e estabelecer uma classificação econômica*”⁹

A escassez de disposições legais sobre a receita não se limita à sua definição. No campo da receita pública, o Direito sempre devotou maior atenção ao estudo das receitas em espécie, objeto do Direito Tributário. Daí se observa que as leis financeiras e os próprios orçamentos anuais, em geral, nada dizem sobre a execução orçamentária e a contabilização da receita.

⁶ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, 15ª ed. (atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves). Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 677.

⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 147.

⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *op. cit.*, p. 148.

⁹ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*, 27ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 27.

No que toca ao Poder Legislativo, a prática administrativa consagrou procedimentos em que o Tesouro Municipal (Poder Executivo) tem a gestão da receita e das disponibilidades financeiras, surgindo a figura do “repasse”, transferência de recursos do caixa do Tesouro para o caixa do Poder Legislativo, visando ao pagamento das despesas deste. O caixa do Poder Legislativo tem, então, a única finalidade de pagar despesas, e uma única fonte de receita, o “repasse” de recursos feito pelo Tesouro Municipal.

Note-se que, do ponto de vista contábil, o “repasse” é registrado como uma “transferência intragovernamental” (despesa) para o Tesouro, contabilizado como receita do Poder Legislativo e depois, de forma fracionada, fundamentará a realização e registro de despesas no mesmo valor, agora pelo caixa do Poder Legislativo.

Segundo tem notícia o signatário, a maior parte dos Municípios brasileiros adota procedimento igual ou semelhante ao descrito. Entretanto, deve-se apontar, desde logo, que não há uma específica previsão constitucional ou legal de tal procedimento, nem se conhece qualquer vedação apriorística a que se realize procedimento diverso.

Este procedimento não é isento de problemas. São conhecidos diversos casos de disputas políticas, ou mesmo judiciais, com relação à época e montante de realização do “repasse” para as Câmaras Municipais.

No âmbito específico deste Município, ao menos até o ano de 2001, os repasses ao Poder Legislativo (e também ao Tribunal de Contas) eram realizados de acordo com a necessidade que a Câmara Municipal informava ao Tesouro, tendo como limite máximo o valor previsto no orçamento de despesa do Poder Legislativo. Com isso, em louvável técnica de administração financeira, evitava-se a formação de saldos ociosos em conta bancária da Câmara Municipal, ao mesmo tempo em que aumentava-se a disponibilidade do Tesouro, que mantém seus saldos diariamente alocados em aplicações financeiras.

Este procedimento foi modificado com o advento da Emenda Constitucional nº 25, como será relatado no item seguinte.

3.2 – A necessidade de revisão do conceito de “receita” no Poder Legislativo, diante da Constituição, da Emenda 25 e da Lei Complementar 101.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o conceito de autonomia do Poder Legislativo ganhou contornos definidos com relação à autonomia administrativa, prevista no art. 51-IV:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

com idêntica disposição, no art. 52-XIII, relativamente ao Senado Federal.¹⁰

Com tais disposições, a Constituição deixou clara a sua opção pela autonomia administrativa do Poder Legislativo. Porém, de que forma esta autonomia administrativa repercutiria na autonomia financeira, uma vez que o recebimento da receita vinculada insere-se nas atribuições do Poder Executivo? A resposta está na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, em que ficarão definidos os montantes de gastos do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas (e, nos âmbitos federal e estadual, também do Poder Judiciário). Uma vez definidos estes montantes, a liberação financeira dos recursos (“repasso”) deverá obedecer ao que dispõe o art. 168 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Já no regime inaugurado pela Constituição de 1988, percebe-se que, do ponto de vista financeiro, passou a ser insuficiente a definição dos órgãos legislativos como integrantes do ente federativo a que pertencem, sem personalidade jurídica própria. Mais uma vez, prevaleceu a solução pragmática: os órgãos do Poder Legislativo celebram contratos em nome próprio, são titulares de contas bancárias, sujeitos passivos de obrigações previdenciárias (relativamente aos seus servidores comissionados, a partir da Emenda Constitucional nº 20/98), enfim, praticam

¹⁰ Idênticas disposições encontram-se também na Constituição Estadual relativamente à Assembléia Legislativa (art. 99-I) e na Lei Orgânica do Município relativamente a esta Câmara Municipal (art. 45-III).

diversos atos da vida civil e administrativa em nome próprio, e não em nome do ente federativo que integram.

O tema ainda não recebeu o devido tratamento doutrinário, mas a explicação jurídica, embora pouco convincente, prevalece nos seguintes termos: os órgãos legislativos, de acordo com os dispositivos constitucionais acima transcritos, têm autonomia administrativa e, portanto, podem gerir em nome próprio os bens que estão a seu serviço.

Embora mal resolvida do ponto de vista da dogmática – especialmente sob o enfoque da teoria da pessoa jurídica – a questão permaneceu assim pacificada no que tange à prática administrativa. Entretanto, os adventos da Emenda Constitucional nº 25/00 e da Lei Complementar nº 101/00 trouxeram novos questionamentos sobre o tema.

Estes novos diplomas legislativos inauguraram um novo conceito: a responsabilidade pela despesa pública por órgão do Poder. Relembre-se os seguintes dispositivos da Lei Complementar 101/00, naquilo que tange especificamente aos Municípios

Art. 19. Para fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Alguns setores da doutrina têm acossado de inconstitucional o art. 20 da Lei, por interferir com os princípios federativo e da independência dos poderes. Assim, por exemplo, a opinião da equipe de Professores coordenada por FLÁVIO DA CRUZ:

“A fixação de percentuais, no art. 20,II, para os Poderes e para o Ministério Público, no âmbito dos entes da federação brasileira, importou na revogação da autonomia de auto-organização.

A União, ao invadir a autonomia dos Estados-membros, afronta o disposto no art. 2º da CF (Separação dos Poderes) e art. 60, § 4º, I e II, da CF (forma federativa e separação de poderes), que trata das cláusulas pétreas.”¹¹

De fato, grande parte da Lei Complementar nº 101/00 encontra-se sob julgamento do Supremo Tribunal Federal, em ação direta de inconstitucionalidade ainda não concluída, mas no curso da qual já foram suspensos cautelarmente quatro dispositivos da Lei¹². Neste Parecer, é adotada a presunção de constitucionalidade das leis, trabalhando-se com a premissa de que os dispositivos não suspensos pelo Supremo Tribunal Federal são hígidos.

Retomando a análise, verifica-se que, a partir do advento desta Lei, não só o Poder Legislativo continuou a celebrar contratos (ou estabelecer outras relações jurídicas comutativas, como no caso do vínculo de servidores estatutários) em nome próprio, como também surgiu a possibilidade de que os dirigentes deste órgão de Poder sejam responsabilizados, também em nome próprio, pelos atos que prejudiquem o equilíbrio fiscal. Note-se bem a diferença: a responsabilização por atos ilícitos ou improbidade sempre existiu. A novidade da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal foi a possibilidade de responsabilização por atos que não sejam intrinsecamente ilícitos, mas que possam afetar certos limites e metas de equilíbrio fiscal.

Apesar da cerrada crítica doutrinária, é necessário convir que este novo conceito veio, em boa hora, dotar de coerência o sistema constitucional: é preceito moral imemorial que a autonomia acarreta responsabilidades. Com doze anos de atraso, a autonomia dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário veio a ser completada com a responsabilidade também autônoma pelos atos de gestão.

¹¹ CRUZ, Flávio da, et. al.. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 78

¹² Os dispositivos suspensos na ADIn nº 2238 foram o § 2º do art. 12, parte do § 1º do art. 23, o § 2º do art. 23, e o § 3º do art. 9º. Ressalte-se que foram indeferidos os pedidos de suspensão cautelar do § 1º do art. 18 e o art. 20.

Mais graves foram as disposições trazidas pela Emenda Constitucional 25, sem dúvida um dos piores momentos da técnica legislativa brasileira.¹³ Esta Emenda, entre outras disposições, inseriu o art. 29-A na Constituição Federal, com o seguinte teor:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

IV – 5% (cinco por cento) para Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.¹⁴

§ 1º. A Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 3º. Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.¹⁵

Para o âmbito dos Municípios, ficou ressaltada, com ênfase, a responsabilidade que deve acompanhar a autonomia administrativa do Poder Legislativo.

Deve-se observar também que, a partir da vigência desta Emenda, em 2001 – e da intensa disputa judicial entre a Câmara Municipal e o Poder Executivo deste Município¹⁶ - o anterior procedimento (de solicitar ao Tesouro o repasse apenas dos recursos cuja despesa já estivesse liquidada) foi abandonado, e esta Casa Legislativa passou a exigir o rígido cumprimento do art. 168 da Constituição Federal, com o repasse integral do duodécimo orçamentário no vigésimo dia de cada mês. Este novo procedimento, por óbvio, passou a gerar disponibilidades de caixa, uma vez

¹³ Para que o leitor tenha uma visão contextualizada das inúmeras e merecidas críticas à Emenda Constitucional 25, remete-se ao artigo “A Emenda Constitucional 25 e o Marketing Legislativo”, publicado na Revista de Direito desta Procuradoria-Geral, nº 10 (jul./dez. 2001), p. 65-70

¹⁴ Transcrevemos apenas o inciso aplicável ao Município do Rio de Janeiro.

¹⁵ Não transcrevemos o inciso II, que trata dos crimes de responsabilidade do Prefeito.

¹⁶ Tal disputa teve origem na interpretação da Emenda 25, levada a cabo pelo Prefeito e expressa em Decreto de Sua Excelência, segundo a qual o Tribunal de Contas integraria o conceito de “Poder Legislativo” para a finalidade de aplicação daquela Emenda. Este Decreto foi declarado nulo pelo Poder Judiciário deste Estado, em decisão ainda não transitada em julgado.

que a despesa orçamentária não se realiza integralmente, e nem de maneira uniforme ao longo do ano.

3.3 – Receita originária auferida diretamente pelo Poder Legislativo: possibilidade

Retoma-se, então, o raciocínio: se ao Poder Legislativo é permitido realizar despesas em nome próprio, celebrando também em nome próprio os necessários contratos, se ao Poder Legislativo é atribuída responsabilidade em nome próprio pelos atos de gestão, se o Poder Legislativo tem autonomia orçamentária e financeira, por que lhe seria proibido auferir receitas diretamente da exploração de seu patrimônio?

Após longa reflexão, o signatário teve que se curvar à evidência de que a pergunta do parágrafo anterior não tem resposta. Nada, no atual sistema jurídico, impede o uso, pelos órgãos do Poder Legislativo, do patrimônio que administram, para auferir receita. É necessário, então, rever a opinião expressa em trabalhos anteriores, de que as Câmaras Municipais “*não são órgãos arrecadadores, mas executores de orçamento, cujo aporte financeiro é constituído exclusivamente pelos repasses financeiros recebidos do Tesouro Municipal*”¹⁷ Aqui, de acordo com o velho adágio popular de que *o uso do cachimbo entorta a boca*, verifica-se que esta afirmação decorreu da vivência de mais de uma década de serviço público, em especial na área de finanças, sem que se tenha percebido que a inexistência de outras “receitas” no Poder Legislativo não era uma imposição legal, mas produto de prolongada prática administrativa.

Relembre-se a distinção explanada linhas acima, entre receita pública derivada e receita pública originária. Um tradicional manual de contabilidade pública relaciona alguns exemplos de receitas originárias:

“Receita patrimonial e receita industrial são as que resultam da ação direta do Estado na exploração de atividades comerciais, industriais, agropecuárias, bem como das rendas obtidas na aplicação de fundos em inversões financeiras, ou de produto da renda de bens de propriedade do Estado; são as rendas das Estradas de Ferro, dos Correios e Telégrafos, dos Laboratórios, da Imprensa Oficial, de

¹⁷ “A Emenda Constitucional 25 e o Marketing Legislativo”, *cit.*, p. 68.

*Transportes, alugueres, juros, dividendos, etc. São receitas originárias.*¹⁸

Vislumbremos então alguns exemplos prosaicos: seria permitido a esta Casa Legislativa ceder onerosamente (alugar) o auditório ou o salão nobre, nos horários em que estes estão ociosos, a particulares que pretendessem realizar eventos? Desde que respeitado o princípio da igualdade no acesso a esta locação, a resposta seria positiva. E, prossiga-se no raciocínio, quem auferiria esta receita e qual seria a sua natureza? Tal receita, sem dúvida seria auferida diretamente pela Câmara Municipal e contabilizada como receita originária.

Assim, a anterior afirmação de que as Câmaras Municipais “*não são órgãos arrecadadores*” deve ser entendida no seu próprio contexto, ou seja, como abrangendo apenas as receitas derivadas, de natureza tributária, cuja arrecadação é mesmo própria da Fazenda Municipal. No âmbito das receitas originárias, nada impede – repita-se – que venham a ser arrecadadas diretamente pelos órgãos do Poder Legislativo, quando no exercício da sua autonomia administrativa.

Com tal conclusão, não é necessário maior esforço para perceber que é possível a realização de aplicações financeiras pela Câmara Municipal. O rendimento de aplicações financeiras é uma espécie de *receita originária*, decorrente da exploração de um bem (o dinheiro), que é administrado autonomamente por esta Casa Legislativa.

4 – Aspectos orçamentários e contábeis

Concluindo, como de fato concluímos acima, que é possível a realização de aplicações financeiras das disponibilidades de caixa da Câmara Municipal, resta esclarecer alguns aspectos orçamentários e contábeis.

O orçamento municipal obedece ao princípio da universalidade, ínsito a todos os orçamentos públicos, e assim explicado por JAMES GIACOMONI:

“De acordo com esse princípio, o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Essa regra tradicional, amplamente aceita pelos tratadistas clássicos, é considerada

¹⁸ ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*, 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1995, p. 45.

*indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas.”*¹⁹

É sabido também que o orçamento municipal é integrado pelo orçamento da Administração Direta e pelo orçamento de entidades autônomas (autarquias e fundações públicas) que têm suas próprias despesas e receitas, formadas em sua quase totalidade por *transferências financeiras* (“repases”) da própria Administração Direta (Tesouro) para tais entidades. Tem-se, assim, um fluxo de recursos realizado inteiramente no interior da Administração Pública que é, simultaneamente, **despesa** para o Tesouro e **receita** para a entidade da administração indireta (que constitui uma *azienda*, no conceito contábil).

Em atendimento ao princípio da universalidade, estes fluxos financeiros do Tesouro para as entidades da Administração Indireta (“repases”) provocam um duplo impacto no orçamento e na contabilidade consolidados do Município, pois são simultaneamente previstos como receita e como despesa. É exatamente por esta razão que, para calcular a receita líquida do Município, é necessário subtrair, da receita total, o valor dos repases recebidos pelas entidades autônomas. Ressalte-se, todavia, que algumas destas entidades têm, ao lado da receita dos “repases”, uma receita própria, integralmente formada por receitas originárias (aí incluídos os rendimentos de aplicações financeiras).

Rigorosamente idêntico é o procedimento com relação ao “repasso” realizado para a Câmara Municipal: esta Casa Legislativa contabiliza a receita do repasse como transferência e em seguida paga suas despesas tal como previstas no orçamento. A única diferença é que a lei orçamentária contém apenas o orçamento de despesa da Câmara Municipal, não contendo um orçamento de receita, a qual, a despeito disso, é normalmente contabilizada.

Assim, o primeiro passo, para que fosse efetivada a idéia sugerida na inicial, consistiria na elaboração, a partir da próxima lei orçamentária, de um orçamento de receita para a Câmara Municipal, realizando-se também a contabilidade do sistema orçamentário da receita, ao lado da contabilidade do sistema financeiro, que já é normalmente realizada. Note-se que tal orçamento deverá contemplar tanto as receitas de transferências do Tesouro (“repases”), quanto as receitas próprias (receitas de aplicações financeiras ou eventualmente outras receitas originárias).

¹⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*, 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 68.

Entretanto, é preciso ressaltar que a recomendação de um orçamento de receita não impede que sejam realizadas, já no presente exercício financeiro, as aplicações sugeridas. Retome-se, uma vez mais, a distinção entre receitas originárias e derivadas, sob a ótica do ilustre Controlador Geral do Município, Professor LINO MARTINS DA SILVA:

“Esta classificação leva inevitavelmente ao estudo de um dos princípios mais importantes, quando estudamos a arrecadação de receitas, que é o princípio da anterioridade, ou seja:

- *nas Receitas Originárias, a sua arrecadação não depende de prévia autorização legal e pode ser cobrada em qualquer época;*
- *nas Receitas Derivadas, a arrecadação depende da obediência àquele princípio, que estabelece a vedação de instituir ou aumentar tributo sem lei, que o estabeleça, esteja em vigor antes do exercício financeiro.”²⁰*

Assim, nada impede que esta Casa Legislativa desde já aplique suas disponibilidades financeiras, auferindo a receita correspondente. No entanto, a utilização dos recursos assim obtidos só poderia ser feita a partir do próximo exercício, incorporando-se estes recursos financeiros ao orçamento através dos mecanismos previstos no § 1º do art. 43 da Lei 4.320/64. Certamente, foi esta a solução vislumbrada para o exercício de 2003 pelos ilustres servidores da Divisão de Orçamento desta Casa Legislativa, no estudo de fls. 03-11, no qual afirmam, com toda pertinência, que:

“O superavit financeiro (diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro) gerado ao longo do exercício pela Câmara Municipal passará a constituir um item do Balanço Patrimonial, transformando-se numa fonte de recursos independente do orçamento anual para a abertura de créditos suplementares no exercício seguinte.” (fls. 03)

Note-se, entretanto, que a incorporação do superavit só seria necessária para os valores auferidos no primeiro exercício financeiro, pois nos seguintes o próprio orçamento já contemplaria uma previsão de tal receita (e conseqüentemente da despesa no mesmo valor).

5 – Aspectos operacionais

²⁰ SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental*, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 88

De acordo com a conclusão acima, é preciso agora abordar a mecânica de tais aplicações, de modo a orientar os órgãos administrativos desta Câmara Municipal.

5.1 – Previsão legal e competência

Surpreendentemente, apesar do ineditismo da questão, a Lei Orgânica deste Município já previa tal possibilidade, como se vê dos arts. 55 e 110:

Art. 55. Compete à Mesa Diretora da Câmara Municipal, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica e no Regimento Interno:

VII – autorizar a aplicação dos recursos públicos disponíveis, na forma do art. 110 e seus parágrafos.

Parágrafo único – O resultado das aplicações referidas no inciso VII será levado à conta da Câmara Municipal.

Art. 110 – Compete ao Prefeito autorizar aplicações, no mercado aberto, dos recursos públicos disponíveis no âmbito do Poder Executivo.

Vê-se, assim, que a Lei Orgânica desta Municipalidade captou, com rara sensibilidade, o conceito de autonomia do Poder Legislativo, sobre o qual discorreremos acima, dividindo a competência para determinar aplicações financeiras entre os titulares de cada Poder, relativamente aos recursos de cada órgão.

Assim, caberia à Mesa Diretora, em decisão colegiada, autorizar a realização das referidas aplicações.

5.2 – Escolha das instituições depositárias

Tendo em vista que tais aplicações envolvem relações jurídicas com particulares que, direta ou indiretamente, auferem lucros através de comissões ou pela administração de tais operações financeiras, não há como escapar à incidência do art. 37-XXI da Carta Magna, já amplamente referido e analisado no citado Parecer nº 03/02-SAFF, de modo que remete-se ao leitor às considerações lá expendidas.

Outras dúvidas operacionais deverão ser dirimidas, à vista do caso concreto, pelos órgãos competentes desta Casa de Leis, inclusive por esta Procuradoria-Geral, quando tratar-se de questão jurídica.

6 – Repercussão da receita de aplicações financeiras sobre os limites da Lei Complementar nº 101/00 e da Emenda Constitucional nº 25

Concluindo pela possibilidade e licitude da realização de tal forma de receita, necessário se torna esclarecer, desde logo, sobre o impacto desta nova receita sobre a aferição dos limites impostos pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Emenda Constitucional nº 25.

6.1 – Lei Complementar nº 101/00

A Lei Complementar nº 101/00 estabelece apenas limites para as despesas de pessoal, não prevendo nenhum limite para as despesas em geral. Estes limites estão previstos no art. 19 e 20 da citada Lei, já transcritos acima (*cf.* item 3.2, *supra*). Estes limites têm por base de cálculo o conceito de receita corrente líquida, que é oferecido pela própria Lei Complementar, em seu art. 2º-IV:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.²¹

Assim, para saber se a receita obtida por aplicações financeiras terá algum impacto na base de cálculo do limite de despesa de pessoal, basta verificar se esta inclui-se no conceito de receita corrente líquida. Em percuciente análise da evolução legislativa que resultou no conceito da Lei Complementar nº 101/00, ELIANA PULCINELLI FLAMARION observa que:

“Da mesma forma que a fixação em si dos limites de comprometimento com despesas de pessoal sujeitou-se a um aperfeiçoamento, na evolução legislativa descrita no item anterior; a definição do conceito de receita corrente líquida para essa específica finalidade reflete igualmente uma evolução temporal. Assim é que,

²¹ Deixamos de transcrever as alíneas a) e b), que dizem respeito apenas à União, aos Estados e Distrito Federal, não se referindo aos Municípios.

*como já se mencionou, nos primórdios do trato da matéria de fixação de limites – quando ainda contemplado diretamente em sede constitucional-federal, o conceito de receita corrente era o da Lei 4.320/64.*²² (não sublinhado no original)

O conceito de “receita corrente” na Lei 4.320/64 é aquele expressamente declinado no § 1º do seu art. 11, e que foi em grande parte acolhido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Confira-se:

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º. São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

E prossegue a ilustre Autora, analisando o aperfeiçoamento de tal conceito, que passou a prever algumas exclusões a partir da idéia de “receitas correntes”, afinal concluindo que:

“Finalmente, chegamos ao conceito da Lei Complementar nº 101/2000, que nos termos o art. 2º, inciso IV e seus parágrafos, resta conceituada como aquela que compreenderá o somatório das receitas tributárias, de contribuições patronais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive as da Lei Kandir e do FUNDEF) e outras receitas também correntes, excluindo-se.”^{23,24}

Percebe-se, então, que se as receitas de aplicações financeiras estiverem inseridas no conceito de “receitas correntes”, fatalmente deverão integrar a base de cálculo que forma o denominador na operação de divisão que visa auferir os limites de despesa de pessoal. Ora, a receita de aplicação financeira nada mais é do que a

²² FLAMMARION, Eliana Pulcinelli. *Limites de Gastos com Pessoal na Lei da Gestão Fiscal Responsável*. in CORREIA, Arícia Fernandes, FLAMMARION, Eliana Pulcinelli, VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Despesa de Pessoal: A Chave da Gestão Fiscal Responsável**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 89.

²³ Deixamos de transcrever o trecho seguinte, em que a Autora apenas reporta as exclusões do inciso IV do art. 2º da Lei Complementar 101/00, já referenciadas acima.

²⁴ FLAMMARION, Eliana Pulcinelli. *op. cit.*, p. 91.

exploração de um patrimônio (o dinheiro) para auferir recursos. Recorrendo mais uma vez à lição de LINO MARTINS DA SILVA, verificamos que:

“Receita Patrimonial, Agropecuária e Industrial são receitas originárias que resultam da exploração direta, por parte do Estado, de atividades comerciais, industriais, agropecuárias e, ainda, das rendas obtidas na aplicação de recursos. São receitas originárias tais como: aluguéis, juros, dividendos, etc.”²⁵ (não sublinhado no original)

Verifica-se, então, que a receita de aplicações financeiras enquadra-se no conceito de receita corrente e, por não se identificar com quaisquer das exceções do inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101/00, integra também o conceito de “receita corrente líquida”, devendo ser levada em conta no momento de calcular a sujeição aos limites dos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.2 – Emenda Constitucional nº 25

Os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 25 também já foram transcritos acima, e desdobram-se em dois: um limite para a despesa total da Câmara Municipal e um limite específico para as despesas de pessoal.

Em cada um destes limites utilizou-se um conceito diferente de “receita”. Senão vejamos.

6.2.1 – Limite geral de despesas da Câmara Municipal

No *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, é utilizada a expressão “*somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.*” O conceito de receita tributária já foi tratado acima, e cuida precipuamente de receitas derivadas. Quando às demais receitas ali referidas, deixamos de transcrever os dispositivos constitucionais pertinentes, para não alongar desnecessariamente este Parecer, sendo suficiente observá-los e verificar que tratam das transferências de receitas tributárias da União e dos Estados-membros para os Municípios. Não perdem a sua característica de receitas derivadas pelo fato de serem recebidas em transferência de outro ente federativo que realizou a tributação.

²⁵ SILVA, Lino Martins da. *op. cit.*, p. 92.

Percebe-se então que, neste ponto, a Constituição adotou um conceito próprio e específico de “receita”, no qual não se inclui a receita de aplicação financeira. Assim, só se pode concluir que eventual incremento da receita desta Casa Legislativa através de aplicações financeiras não terá qualquer repercussão sobre o cálculo do limite estipulado pelo art. 29-A da Carta Magna.

6.2.2 – Limite de despesas de pessoal para a Câmara Municipal

Aqui, o legislador (constituente derivado) tratou a questão de forma diversa e, é necessário dizer, obscura. O § 1º do art. 29-A diz apenas que a “*Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento*”.

De fato, difícil é delimitar um conceito de “receita da Câmara Municipal” quando o dispositivo constitucional nada especificou sobre o tema. Note-se que o constituinte derivado poderia ter utilizado expressões mais restritas, como “receita corrente líquida”, “receita de transferências” ou mesmo “receita corrente”. Poderia também ter delimitado o alcance da expressão através da remissão a outros dispositivos constitucionais, como faz o *caput*. No entanto, utilizou simplesmente o termo “receita”, não autorizando o intérprete a fazer qualquer outra restrição. É o caso de aplicar-se aqui o velho brocardo *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, assim explicado pelo Mestre da Hermenêutica, CARLOS MAXIMILIANO:

*“Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas.”*²⁶

Assim, não resta outra conclusão possível que não aquela que aponta para a inclusão da receita de aplicações financeiras também na composição do denominador da fração determinada pelo § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

7 - Conclusões

Do exposto, concluímos que:

²⁶ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 247.

- a) é lícita e possível a efetivação da idéia que impulsionou o presente processo, consistente na aplicação das disponibilidades financeiras desta Casa Legislativa e conseqüente utilização da receita assim obtida;
- b) é recomendável que, na próxima proposta orçamentária, seja elaborado um orçamento de receita desta Câmara Municipal, contemplando tanto as transferências do Tesouro quanto as receitas de aplicações financeiras, procedendo-se também à contabilidade orçamentária da receita;
- c) ainda que o orçamento citado no item anterior não seja elaborado, é possível incorporar a receita financeira assim obtida ao orçamento do exercício seguinte, através de crédito suplementar com fundamento em superávit financeiro;
- d) a autoridade competente para autorizar a aplicação dos recursos é a Mesa Diretora;
- e) e recomendável inserir estas aplicações financeiras no contexto do processo de escolha da instituição bancária depositária das disponibilidades financeiras desta Casa Legislativa;
- f) a receita assim obtida deverá ser levada em conta no cálculo dos limites de despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal e do § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, mas não será considerada na aferição do limite de despesa total do *caput* do mesmo dispositivo constitucional.

É o parecer, submetido à elevada consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 02 de junho de 2003.

Sérgio Antônio Ferrari Filho
Procurador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Visto. Aprovo o Parecer nº 04/03-SAFF, *supra*.
Encaminhe-se à consideração do Excelentíssimo Senhor Primeiro Secretário.

Em 03 de junho de 2003.

Jania Maria se Souza
Procuradora Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro