

Processo nº 348/2019

Requerente: Prefeitura de Sapucaia do Sul

Súmula: Mensagem do Executivo 013/2019

RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado ao Plenário do Poder Legislativo sobre o projeto de lei que pretende ver outorgada a autorização ao "***Poder Executivo Municipal a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal***".

A referida contratação de operação de crédito junto à CEF é no âmbito de linha de financiamento à infraestrutura e ao Saneamento (FINISA) até o limite de R\$ 21.500.000,00 (vinte e um milhões e quinhentos mil reais), conforme as destinações especificadas junto ao Projeto de Lei (fls. 02/06).

Em mensagem escrita, esclarece Excelentíssimo Sr. Prefeito Municipal, que o presente projeto de Lei, justifica-se pela necessidade de expansão, manutenção, implementação de infraestrutura, como pavimentação, recapeamento asfáltico e instalação de paradas de ônibus no Município de Sapucaia do Sul, dentre outras situações já lançadas junto à justificativa.

Ademais, de acordo com a justificativa ora disposta, a operação a ser contratada tem prazo de 120 (cento e vinte) meses, sendo 12 (doze) de carência e 108 (cento e oito) meses de amortização com taxa de juros composta pela variação CDI (Certificados de Depósito Bancário) mais 5,3% (cinco vírgula três por cento) ao mês.

Dispõe ainda que, o Município apresenta condições fiscais necessárias para pleitear o financiamento, cuja análise já foi realizada pela instituição financeira, sendo que o próximo passo refere-se à autorização legislativa para posteriormente seguir à análise da Secretaria do Tesouro Nacional.

Conforme exposto pelo Sr. Prefeito Municipal em sua justificativa (fl. 04) do expediente em análise: "*O financiamento não impactará em desequilíbrio de metas orçamentárias e financeiras, uma vez que o Município encontra-se dentro dos limites legais para endividamento junto ao STN (Secretaria do Tesouro Nacional).*"



Breve é o relatório.

PARECER

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante à lei de Responsabilidade Fiscal por parte do Poder Executivo. Ademais, considera o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo financeiro.

Pois bem;

Existem em nosso ordenamento jurídico, leis de iniciativa exclusiva do Prefeito, que são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. (*Hely Lopes Meirelles, in "Direito Municipal Brasileiro", 17ª edição, Malheiros Editores, 2014, p.760-761*).

Em nossa Lei Orgânica Municipal, a questão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo é abordada da seguinte forma:

Art. 55. Compete, privativamente ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta do Poder Executivo, ou aumento de sua remuneração;*
- II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;*
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal;*
- IV - proposições que geram despesas ou que comprometam receitas do Município.***

É importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também ao Prefeito, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município de realizar operações de créditos.

Em nossa Lei Orgânica Municipal, mais precisamente no art. 36, inciso VIII, resta disposta a competência da Câmara Municipal de Vereadores quanto à deliberação sobre



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº 51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



matérias de competência do Município, dentre as quais se enquadra a questão posta em análise no presente Projeto de Lei do Executivo.

Senão vejamos:

Art. 36. Compete à Câmara Municipal deliberar, com a sanção do Prefeito, sobre todas as matérias da competência do Município, especialmente sobre:

(...)

VIII - autorização de operações de crédito e empréstimos internos e externos para o Município, observadas a legislação estadual e federal pertinentes, e dentro dos limites fixados pelo Senado Federal;

O artigo 167, III da CF/88 permite a realização de empréstimos ou operações de crédito, desde que estas operações **não excedam** o montante de despesas de capital do ente federativo.

A competência do Município para dispor sobre essa matéria encontra-se subordinada às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e às resoluções n.º 40 e n.º 43, ambas do Senado Federal, a quem compete, de conformidade com o disposto no art. 52, incisos VII e VIII, da Constituição Federal, dispor sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as concessões de garantias, seus limites e condições de autorização.

Ademais, acerca da contratação de operações de crédito, adotou-se o atendimento das seguintes condições:

- a) existência de prévia e expressa autorização para contratação no texto de lei específica;
- b) inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação; observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- c) consideração do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal que veda as operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo as autorizadas mediante créditos



suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Em segundo plano é necessário indicarmos quais as orientações legais para o ato que visa operações de créditos por parte da Administração Pública, especificamente a Lei Complementar Nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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.*

Prevendo a diminuição da arrecadação própria, ou de repasses de vários níveis, Federal e/ou Estadual, o legislador federal previu possibilidades de obtenção de recursos por meio de crédito público. Comum tem se tornado o fato da busca de capitais obtidos por meio de financiamento, por parte da Administração Pública, como uma alternativa para suprir a deficiência arrecadatória desde que a economia nacional sobre baixa nos últimos anos.

O empréstimo público é medida revestida de regularidade e legalidade, visto que suplementa a necessidade de momento das finanças públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal permite aos entes públicos a indicação de garantia nas operações de crédito. Pois a garantia é o compromisso para o adimplemento da obrigação contratual assumida pelo ente.

Não obstante a regularidade do direito material, o presente projeto de lei ainda indica a previsibilidade das respectivas formas de pagamentos.



Deste modo o empréstimo público requerido pelo Poder Executivo Municipal é completamente legal, pois está em consonância com os ditames constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.

Primeiramente cumpre salientar que a Constituição Federal estabelece no artigo 30, inciso I, que é competência privativa do prefeito municipal *legislar sobre assunto de interesse local*.

Em análise ao projeto, verifica-se que o mesmo versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no *artigo 30, inciso I da Constituição da República e no artigo 50º, inciso III da Lei Orgânica Municipal*.

Não obstante, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe também ao Prefeito, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município de realizar operações de créditos, conforme já observado.

Com efeito, a Resolução nº 43/2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências, determina em seu art. 7º o seguinte:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4; [...]

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: (Redação dada pela Resolução n.º 19, de 2003)

I - contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; (Incluído pela Resolução n.º 19, de 2003).

Assim sendo, verifica-se o cumprimento das formalidades legais, haja vista que a autorização vem expressa em lei específica, o art. 5º da proposição legislativa em comento



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº 51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



prevê que os recursos provenientes das operações de crédito serão consignados como receita no orçamento ou em créditos adicionais, em obediência ao que dispõe o ordenamento legal (LC 101/2000).

Por fim, quanto à tramitação do projeto de lei em comento, conforme o Regimento Interno desta Câmara Municipal, é indispensável a sua análise pelas Comissões, em especial, pela **Comissão de Legislação e Justiça e Finanças e Orçamentos**.

Destarte, verifica-se que a proposição legislativa em comento atende aos requisitos legais, não existindo nenhum vício que impeça seu regular trâmite.

Impende salientar que a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui o parecer das Comissões desta Casa, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa, servindo apenas como norte para o voto dos Edis.

Nessa linha, e adentrando ao limite do que compete nossa manifestação técnica relativamente ao mérito da proposição (eis que o presente projeto efetivamente gera efeitos sobre a saúde financeira do município por 10 anos), é de bom alvitre trazer ao conhecimento dos nobres Vereadores a seguinte lição:

A verificação do cumprimento de limites de endividamento é competência do Ministério da Fazenda. Para tanto, o MF utiliza-se da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal.

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável pela administração das dívidas públicas interna e externa, tendo por atribuição gerir a Dívida Pública Mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional (Decreto n 1.745, de 13 de dezembro de 1995).

Além disso, as operações de crédito realizadas por ente da Federação serão registradas pelo Ministério da Fazenda, que garantirá acesso público a essas informações.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº 51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



O ente interessado em contratar operações de crédito formalizará seu pleito fundamentando-o com 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 (art. 32, S 1º, da LC n 101/2000).

- Existência de prévia e expressa autorização do Legislativo para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou em lei específica.
- Inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).
- Observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (autorização prévia do Ministério da Fazenda).
- Autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo.
- Atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição – “Regra de Ouro” - as receitas de operações de crédito não podem ser superiores as de capital
- Observância das demais restrições estabelecidas na LRF;

(in: Carvalho, Deusvaldo. “Manual completo de contabilidade pública: teoria descomplicado” – 3.ed. – Niterói, RJ: Impetus, 2015 - P.446-447).

Mesmo levando em conta que a maior parte dessas análises acabará ocorrendo posteriormente junto a estruturas do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional, *situando-se a autorização legislativa num momento prévio*, merecendo análise das Comissões competentes acerca das disposições acima lançadas em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 32, §1º), a fim de que corrobore com as justificativas expostas pelo Prefeito às fls. 02/04.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

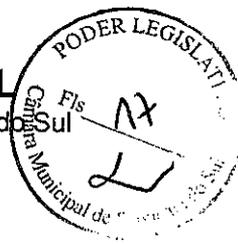
Frente à todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Dito isso, submeto à Presidência desta Casa Legislativa, para que sendo o seu entendimento, remeta à apreciação das dignas Comissões de Legislação e Justiça e Finanças e Orçamento desta Casa.



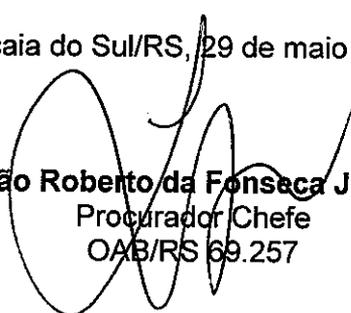
CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº 51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081



Encaminhem-se os autos à Diretoria Legislativa para as diligências de costume, com competente parecer das comissões permanentes, e posterior deliberação plenária.

Sapucaia do Sul/RS, 29 de maio de 2019.


João Roberto da Fonseca Junior
Procurador Chefe
OAB/RS 69.257