



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 160/2018

Teresina (PI), 07 de novembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei nº 191/2018

Autoria: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: “Autoriza o Município de Teresina, através do Poder Executivo Municipal, a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: “Autoriza o Município de Teresina, através do Poder Executivo Municipal, a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, e dá outras providências”.

Em mensagem de nº 050/2018, o Chefe do Poder Executivo Municipal destacou que a autorização pleiteada destina-se à contratação de operação de crédito, junto ao Banco do Brasil, no valor de até R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões). Segundo o autor, o financiamento requestado visa desenvolver ações nas áreas de mobilidade urbana, requalificação urbana, construção e requalificação de prédios públicos, elaboração de estudos/projetos e implantação de usinas geradoras de energia fotovoltaicas, com observância da legislação vigente, em especial, as disposições da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III - ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Primeiramente, 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 - LOM 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 se observa a seguir:

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

(...)

XV - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas e realizar operações de crédito;

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

(...)

III – à obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como sobre a forma e os meios de pagamento;

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

No que concerne à competência para contrair empréstimos, dispõe o art. 71, inciso XXXII, da LOM que é competência privativa do Chefe do Executivo Municipal contrair empréstimos e realizar operações de crédito, desde que previamente autorizado pelo Poder Legislativo Municipal. Senão vejamos:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XXXII - contrair empréstimos e realizar operações de crédito, mediante prévia autorização da Câmara Municipal.

Ademais, acerca da contratação de operações de crédito, o doutrinador Sérgio Jund, em sua obra "Administração, Orçamento e Contabilidade Pública", determina o atendimento das seguintes condições: existência de prévia e expressa autorização para contratação no texto de lei específica; inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação; observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; e, finalmente, consideração do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o qual 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.

Ademais, no que tange ao endividamento público, a Constituição Federal atribuiu privativamente as seguintes competências ao Senado Federal:

Art. 52. V- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

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

VIII- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX-estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Destarte, verifica-se que as atribuições conferidas ao Senado são de suma importância para o equilíbrio fiscal do país, pois dizem respeito a diversos limites dos entes federativos, mormente os atinentes à dívida consolidada dos entes federativos, limites e condições para empréstimos internos e externos, dívida mobiliária, dentre outros.

O instrumento veiculador desses limites é a Resolução. E três se destacam:

Resolução nº 40/2001 - "Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal";

Resolução nº 43/2001 - "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

Resolução nº 48/2007- "Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais

entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno".

A Resolução do Senado Federal nº 40/2001 dispõe que o limite da dívida consolidada dos Estados e do Distrito Federal é de 02 (duas) vezes a sua receita corrente líquida (200% da RCL) e o limite dos Municípios é de 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a sua receita corrente líquida (120% da RCL).

A normativa principal acerca das operações de créditos está prevista no art. 32 da LRF e na Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

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.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado, das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

No caso, aprovação legislativa é o primeiro passo para contratação de operação de crédito (OC), de forma que, neste estágio, tendo em vista alcance e área de controle externo de incumbência do Legislativo, é possível exigir-se algumas demonstrações por parte do Executivo. Destarte, as seguintes previsões podem ser manejadas neste estágio inicial da OC:

- 1) demonstração que a receita a ser auferida com a realização da operação de crédito pretendida não excede o montante das despesas de capital, nos moldes que preceitua a CF/88, LRF e Resolução SF nº 43/2001 (art. 167, III da CF/88, art. 6º da Resolução nº 43/2001 do SF e art. 32 § 3º, da Lei Complementar nº 101 (LRF), de 4 de maio de 2000;
- 2) demonstração que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não supera a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º da Resolução da 43/2001 do SF. (art. 7º, I, RSF nº 43/2001);
- 3) comprovação que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não excederá a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida (art. 7º, II, RSF nº 43/2001);
- 4) comprovação de que o montante da dívida consolidada não excede o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 7º, III, RSF nº 43/2001);

Partindo dessas noções introdutórias, voltando à análise dos autos, verifica-se que o projeto de lei em tela encontra-se instruído com a seguinte documentação: estimativa do impacto sobre os indicadores da dívida pública, justificativa técnica e cronograma de desembolso dos valores contratados.

Como já salientado, o Senado Federal possui competência para: estabelecer limites globais para o montante da dívida consolidada da União, estados e municípios; bem como estabelecer limites globais e condições para as operações de crédito externa e interna de todos os entes da Federação, e ainda, autarquias e entidades controladas pela União.

Sendo assim, o Senado editou as Resoluções nº 40 e 43/2001 definindo tais limites. De acordo com a Resolução no 40/2001, o limite máximo da dívida consolidada para os Estados é de 200% da receita corrente líquida (RCL) anual, e para os Municípios é de 120% da RCL anual. Ademais, a Resolução no 43/2001 do Senado estabeleceu o seguinte limite máximo para a contratação de Operações de Crédito: 16% da RCL anual tanto para Estados como para Municípios.

Ainda, a Resolução nº 43/2001 também definiu limites máximos para o pagamento dos Serviços da Dívida, compreendendo amortização, juros e encargos, sendo este limite o seguinte: 11,5% da RCL anual tanto para Estados como para Municípios.

A fim de ilustrar o exposto, confira a tabela abaixo:

Objeto	Limites máximos
Dívida Consolidada – União Federal	Não há
Dívida Consolidada – Estados e DF	200% da RCL Dívida Consolidada
Dívida Consolidada – Municípios	120% da RCL
Operação de Crédito – União	60% da RCL
Operação de Crédito – Estados e DF	16% da RCL
Operação de Crédito – Municípios	16% da RCL
Serviços da Dívida – União	Não há
Serviços da Dívida – Estados e DF	11,5% da RCL
Serviços da Dívida – Municípios	11,5% da RCL

In casu, segundo documento anexado aos autos (“Estimativa do Impacto sobre os Indicadores da Dívida Pública”), os limites detalhados nas Resoluções do Senado, nº 40 e 43/2001, foram atendidos.

Retomando o art. 32 da LRF, transcrito alhures, vale observar que a realização de operação de crédito também demanda o preenchimento dos requisitos abaixo, com os comentários de José Maurício Conti¹:

a. adequada relação custo-benefício da operação: Essa obrigação já vem estabelecida no próprio texto da Constituição [art. 70] que trata da fiscalização das contas públicas e prevê, dentre outras, a existência da fiscalização quanto à economicidade dos atos administrativos por parte dos sistemas de controle interno e

¹ CONTI, José Maurício. Comentários aos artigos 32 a 39. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 219-222.

externo. (...) Portanto, o interessado em contratar uma operação de crédito deverá instruir o seu pedido com os argumentos e provas que demonstrem a necessidade da operação e a compatibilidade entre recursos pleiteados e o benefício a ser obtido pela aplicação na finalidade proposta.

b. o interesse econômico e social da operação: (...) as operações de crédito somente poderão ser aceitas caso sejam destinadas a atender o interesse público, ou seja, tenham por objetivo atingir uma finalidade socialmente relevante.

Quanto à justificativa técnica e o cronograma de desembolsos apresentados, extraem-se as seguintes informações:

COMPONENTES	INVESTIMENTO
I- MOBILIDADE URBANA :	R\$ 44.000.000,00
Pavimentação asfáltica	R\$ 34.000.000,00
Urbanização e corredores	R\$ 10.000.000,00
II- REQUALIFICAÇÃO URBANA	R\$ 30.000.000,00
Revitalização do centro	R\$ 15.000.000,00
Construção de Praças e Academias Populares	R\$ 8.000.000,00
Hortas Comunitárias	R\$ 7.000.000,00
III- PRÉDIOS PÚBLICOS	R\$ 14.000.000,00
Construção de Museus	R\$ 10.000.000,00
Construção de Mercados Públicos	R\$ 4.000.000,00
IV- PROJETOS	R\$ 7.000.000,00
Elaboração de Projetos	R\$ 7.000.000,00
V- ENERGIA	R\$ 25.000.000,00
Construção de Micros e/ou mini usinas de geração de energia fotovoltaica	R\$ 25.000.000,00
TOTAL	R\$ 120.000.000,00

Nesse diapasão, cumpre destacar que cumpre à Casa Legislativa examinar o atendimento ao interesse público na contratação de operações de crédito, dentro dos limites e condições fixados pelo Senado Federal.

De outra banda, superada a análise dos requisitos delineados acima, impende comentar que a operação de crédito pretendida visa ser garantida pela União, hipótese

regulamentada pelo art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, pela RSF nº 48/2007, pela Portaria MEFP nº 497/1990 e por legislação complementar.

Por oportuno, merece registro a disciplina conferida pela LRF, em seu artigo 40:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;
II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Complementando a exposição acima, vale pontuar que a Constituição Federal permite “a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158; e 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta”. (art. 167, parágrafo 4º, CF)

Sobre esse ponto, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou (grifos acrescidos):

Pleito de declaração de nulidade de cláusulas contratuais. "Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas." Constitucionalidade do direito de retenção e de compensação da união para garantia de créditos devidos pelos Estados. Inexistência de vícios do negócio jurídico. (...) Contratos pactuados livremente entre agentes políticos no gozo da autonomia de suas vontades, legitimados pelo povo para o exercício de suas altas funções, e ainda chancelados pelo Senado da República e pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (...) A vinculação de receitas para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta é procedimento que encontra amparo constitucional (art. 167, § 4º, da Constituição). [ACO 664 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-9-2017, P, DJE de 18-9-2017.]

Por fim, quanto à tramitação do projeto de lei em comento, conforme o Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, é indispensável a sua análise pelas Comissões de Legislação, Justiça e Redação Final e de Finanças, Orçamento,

Fiscalização Financeira e Ordem Econômica, conforme estabelece os dispositivos regimentais abaixo:

Art. 70. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se sobre todos os assuntos, nos aspectos constitucional, legal, regimental e, especialmente:

(...)

§ 1º Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final em todos os projetos de leis, decretos legislativos e resoluções que tramitarem pela Câmara.

Art. 71. Compete à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e Ordem Econômica, opinar obrigatoriamente sobre todas as matérias de caráter financeiro, e especialmente quando for o caso de:

(...)

IV - proposições referentes a matérias tributárias, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao Erário Municipal ou interessem ao crédito e ao patrimônio público Municipal;

V- CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, conforme os motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle Carvalho Coelho

FLAVIELLE CARVALHO COELHO

Assessor Jurídico Legislativo

Mat. 07883-2

Mat.: 07883-2

Assessoria Jurídica Legislativa - CMT
Flavielle Carvalho Coelho

Assessor Jurídico Legislativo

Assessor Jurídico Legislativo

Mat. 07883-2