



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

PARECER AJL/CMT N° ___/2019

Teresina (PI), 26 de novembro de 2019.

Projeto de Lei (PL) n° 292/2019

Autor: Chefe Executivo

Ementa: “*Autoriza o Município de Teresina, por meio do Poder Executivo Municipal, a contratar operação de crédito externo junto ao New Development Bank - NDB/BRICS, com garantia da União, e dá outras providências*”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO

O ilustre Prefeito Municipal de Teresina apresentou Projeto de Lei (PL) cuja ementa é a seguinte: “*Autoriza o Município de Teresina, por meio do Poder Executivo Municipal, a contratar operação de crédito externo junto ao New Development Bank - NDB/BRICS, com garantia da União, e dá outras providências*”.

Em mensagem de n° 036/2019, o Chefe do Poder Executivo Municipal aduziu as razões da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova 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 destinada a esclarecer sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 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 devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.

III – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

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 2 (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% (dezesseis 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);

Cumprе ressaltar que o projeto de lei em análise trouxe em seu bojo informações quanto ao cumprimento dos requisitos acima aduzidos, adicionadas das complementações em resposta ao memorando 69/2019 da AJL-CMT. Sendo assim, é possível autorizar a operação de crédito pretendida.

O PL em análise estipula (art. 2º) que o Município poderá utilizar os créditos provenientes das receitas a que se referem os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b”, e inciso II, §3º, complementadas pelas receitas do art. 156, como contragarantia em favor da União, em consonância com o §4º, art. 167 da CF/88¹, que fixa as exceções à vedação de vinculação de receita.

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.

CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5

¹ § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.