



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Parecer AJL/CMT nº 32/2023

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 39/2023

Autor (a): Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: “Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito com a Caixa Econômica Federal, e dá outras providências”.

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. OPERAÇÃO DE CRÉDITO. PROPOSIÇÃO QUE ATENDE AOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO.

I – RELATÓRIO

De autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Teresina, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito com a Caixa Econômica Federal, e dá outras providências”.

Seguindo o trâmite do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

Vislumbrando a ausência de informações imprescindíveis para o prosseguimento da matéria, foi enviado memorando ao Senhor Vereador Líder do Prefeito, solicitando a remessa do impacto financeiro da assunção da obrigação nas contas públicas municipais, o qual foi respondido pela Secretaria Municipal de Finanças.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A 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. (grifo nosso)

[...]

§ 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) (grifo nosso)

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim, a norma estabelece o dever de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, o qual deve tratar sobre aspectos técnico-jurídicos do Projeto.

Ressalte-se que a manifestação é opinativa. Assim, **o substrato jurídico exarado neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros desta Casa, em seu legítimo e soberano juízo político de conveniência e oportunidade conferido pela população do Município de Teresina.

III – ADMISSIBILIDADE

O Projeto de Lei atende aos requisitos exigidos pelos artigos 99 a 101 do RICMT, posto que está assinado por seu autor, traz o assunto indicado em ementa e acompanha justificativa escrita.

Inserir-se na competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa dos projetos de lei de interesse do Município, conforme os arts. 50 da LOM e 105 do RICMT, respectivamente:

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

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

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: (...)

IV - ANÁLISE CONTÁBIL E FINANCEIRA

Registre-se, primeiramente, que a análise da Assessoria Jurídica diz respeito tão somente aos contornos jurídicos da proposição, notadamente a competência legal para disciplinar o assunto, não se estendendo em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim sendo, cumpre esclarecer que não se analisam os aspectos contábeis e financeiros.

Persistindo dúvidas, recomenda-se aos vereadores, em especial aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento, que solicitem parecer ou orientação técnica junto ao setor contábil desta Casa, no que tange ao aspecto contábil e financeiro do projeto de lei em comento.

V- ANÁLISE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Inicialmente, cumpre ressaltar que conforme os arts. 20, III, e 71, XXXII, da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor os projetos de lei que tratem de autorização para que o ente celebre 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. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

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

No Direito Financeiro, vige o princípio da legalidade orçamentária. De acordo com as lições doutrinárias, para que o Executivo celebre operações de crédito, há a necessidade de autorização legislativa, haja vista que a assunção de tais obrigações pode onerar o erário municipal. Nesse sentido¹:

O princípio da legalidade preside os empréstimos públicos. É elementarmente sabido que o Executivo não pode prescindir da autorização legislativa para efetuar qualquer tipo de operação creditícia. Aliás, a Constituição Federal, em seu art. 48, II, prescreve que cabe ao Congresso Nacional dispor, entre outras coisas, sobre operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. Esse princípio acha-se rearmado na parte nal do § 8º do art. 165 da CF. Por oportuno, cumpre esclarecer que o princípio da legalidade do crédito público implica a observância das leis de aplicação no âmbito nacional (normas gerais de Direito Financeiro, diretrizes orçamentárias, política de créditos, concessão de garantia pelas entidades públicas etc.). Cada lei de efeito concreto, emanada da entidade política interessada, há de conformar-se

¹ Direito financeiro e tributário / Kiyoshi Harada. – 29. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

com as disposições de leis nacionais e, eventualmente, com as Resoluções do Senado Federal.

Para que o Poder Legislativo aprove a operação de crédito, há a necessidade de observância das normas federais sobre o tema, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

De acordo com os diplomas supracitados, para que seja legítima a operação, deve-se atender uma série de requisitos.

Nesse contexto, o art. 32 da LRF estatui uma série de exigências para a contratação de operações de crédito, dentre as quais destacam-se:

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;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;
(grifos nossos)

Para atender o art. 32, §1º, III, da LRF, o Senado Federal editou, em 2001, a Resolução nº 43, a qual previu outras condições para a celebração de operações de crédito. No art. 7º do regramento, foram estabelecidas as seguintes determinações:

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% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

*II - 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 poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;***

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Na estimativa de impacto financeiro apresentada pela Contadora-Geral do Município, nota-se que os limites previstos na norma supracitada não foram ultrapassados.

VI - DA INCONSTITUCIONALIDADE E ANTIJURIDICIDADE DO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO PROJETO DE LEI

Na execução da despesa pública, o primeiro estágio é o empenho, o qual é conceituado como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, conforme o art. 58, *caput*, da Lei nº 4.320/64.

Conforme o art. 60 da referida norma, **toda despesa demanda prévio empenho**. O que se permite dispensar é a emissão da nota de empenho, conforme o art. 60, § 1º, da Lei nº 4.320/64:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

*§ 1º Em casos especiais previstos **na legislação específica** será dispensada a emissão da nota de empenho.*

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Todavia, não cabe ao Município dispor sobre hipóteses de dispensa da nota de empenho, haja vista que a competência legislativa relacionada ao Direito Financeiro é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, conforme o art. 24, I, da Constituição Federal. As normas gerais editadas pelo ente federal não autorizam, ainda que implicitamente, que os Municípios dispensem a emissão da nota de empenho em operações de crédito.

Dessa forma, eventual diploma legal editado pelo Município nesse sentido padeceria de inconstitucionalidade por ir de encontro à normatização geral criada pela União Federal, violando os arts. 24, I, e 163, II, da Carta Magna de 1988.

A nota de empenho é um instrumento fundamental na execução dos dispêndios estatais, já que, na 2ª fase da despesa pública, ao liquidar a despesa, uma das formas de comprovar que o serviço foi efetivamente prestado é a nota de empenho, conforme o art. 63, § 2º, II, da Lei nº 4.320/64:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

II - a nota de empenho;

Sobre a dispensa de emissão da nota de empenho, a doutrina dominante² exemplifica as hipóteses que tal documento fica dispensado:

*O empenho é condição obrigatória para a despesa, mas a nota de empenho poderá ser dispensada em alguns casos especiais, **como nas despesas legais ou constitucionais**, conforme reza o art. 60, § 1º da Lei n. 4.320/64: "Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho". **Assim, geralmente dispensa-se a Nota de Empenho em despesas com sentenças judiciais, pessoal e encargos, juros e encargos da dívida etc.** Trata-se de dispensa tão somente da confecção do documento nota de empenho e não da realização do empenho em si. **Quando o credor é um terceiro, por exemplo, deve haver a emissão da nota de empenho, pois é uma garantia para que ele possa reivindicar o pagamento pela sua contraprestação.***

O art. 2º, parágrafo único, do projeto de lei prevê a dispensa da nota de empenho para o pagamento **do principal da dívida** e demais encargos, o que **não é recomendável**, conforme as lições acima expostas, posto que prejudica a transparência na execução da dívida pública, o que é contrário ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º (...)

*§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições **no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.***

Assim sendo, recomenda-se aos membros da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final a supressão do art. 2º, parágrafo único, do projeto de lei aqui analisado, por violar a Constituição Federal, as normas gerais de Direito Financeiro e a transparência na execução orçamentária exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

² Leite, Harrison. Manual de Direito Financeiro - 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Caso a recomendação seja acatada pelos parlamentares, sugere-se a apresentação de emenda saneadora da inconstitucionalidade pela Comissão, na forma do art. 115 do Regimento Interno da Câmara Municipal:

Art. 115. Quando a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, ou a Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e Ordem Econômica, apresentar emenda tendente a sanar vício de inconstitucionalidade ou injuridicidade, e de inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, respectivamente, a matéria prosseguirá o seu curso, e a apreciação no plenário far-se-á após a manifestação das demais Comissões pertinentes.

VII - DO TRÂMITE LEGISLATIVO

Por fim, quanto ao curso legislativo, ressalte-se que o projeto de lei em comento deve ser analisado pelas Comissões de Legislação, Justiça e Redação Final e de Finanças, Orçamento, Fiscalização Financeira e Ordem Econômica, conforme previsão contida nos arts. 70, §1º, e 71, IV, do RICMT:

Art. 70. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, 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.** (grifo nosso)*

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; (grifo nosso)

VIII – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado, **ressalvado o art. 2º, parágrafo único, da proposta, o qual deve ser considerado inconstitucional e ilegal por violar a Constituição Federal, as normas gerais de Direito**



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Financeiro e a transparência na execução orçamentária exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer, o qual se submete à consideração superior.

Teresina, 31 de março de 2023.

(documento assinado digitalmente)

Matheus Moreira da Silva
Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula nº 10.237