



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 09/2023.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal - CEF, no âmbito do Programa FINISA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento na modalidade apoio financeiro destinado à aplicação em despesa de capital, a oferecer garantias e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 09/2023 Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal - CEF, no âmbito do Programa FINISA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento na modalidade apoio financeiro destinado à aplicação em despesa de capital, a oferecer garantias e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o projeto de lei proposto visa autorização legislativa para o Poder Executivo Municipal de Juína/MT contratar e garantir financiamento na linha de crédito do FINISA - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento - modalidade apoio financeiro destinado à aplicação em despesa de capital junto à Caixa Econômica Federal - CEF até o valor de R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais).

Afirma também que a operação de crédito destina-se a financiar obras de pavimentação asfáltica de ruas e avenidas do município e aquisição de máquinas e equipamento.

É o sucinto relatório.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade), bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - Da competência e da iniciativa

II.1 - Da competência legislativa do município

No que tange à competência legiferante do Município, o presente Projeto de Lei acha-se amparado pelo art. 30 da Constituição Federal e art. 56, inciso II, da Carta Maior deste Município, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)”

“Art. 56. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 58, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)”

II - votar o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, **operações de crédito**, dívida pública;

(...)”.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Assim, se, de um lado, cabe ao Poder Executivo a iniciativa da apresentação de operações de crédito, de outro cabe à Câmara Municipal apreciá-la, e achando necessário, aperfeiçoá-la, através de emendas.

Portanto, não há vício de iniciativa no Projeto de Lei nº 09/2023, que foi apresentado pelo chefe do Poder Executivo Municipal. Os citados dispositivos da Lei Orgânica também ressaltam a competência desta Casa para autorizar a realização de empréstimo e para dispor sobre limites e condições para a concessão da respectiva garantia.

II.2 - Do conteúdo normativo

Como já descrito, o Projeto de Lei nº 09/2023 dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo para contratar operação de crédito junto a Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais).

Trata-se, portanto, de operação de crédito, como definido no art. 29, inciso III, da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

"Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...)

III- **operação de crédito**: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; (...)"

Com efeito, a Lei Orgânica reproduzindo as normas constitucionais que exigem a autorização legislativa para operações de créditos dos entes, estabelece tal competência em seu art. 56, inciso II, *in verbis*:

Art. 56 Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 58, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II - votar o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública;
(...)

Os pressupostos básicos para a realização de operação de crédito pelo Município estão previstos na Constituição da República, no seu art. 167, inciso III:

"Art. 167. São vedados:
(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (...)"

A Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a operação de crédito pretendida pelo Poder Executivo, como se depreende do seu art. 35, § 1º:

"Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente."

De igual modo, os requisitos e vedações para a realização de operações de crédito pelos entes públicos também foram previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. É o que dispõe o seu art. 32, §§1º e 3º:

"Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

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.

(...)

§ 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; (...)"

Quanto ao fato da oferta de quotas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM para a garantia do principal, encargos e acessórios decorrentes do financiamento, cumpre destacar o disposto no art. 167, §4º, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

(...)



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;
(...)

§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

À vista disso, considerando tratar-se a Caixa Econômica Federal de empresa pública cujo capital social pertence integralmente à União, salvo melhor juízo, entende-se não restar configurado impedimento de ordem legal para concessão da garantia em referência.

Ademais, no âmbito infraconstitucional, o Senado Federal tem competência privativa para dispor sobre limites globais e condições para operações de crédito dos Municípios, como prevê o art. 52, inciso VII, da Constituição Federal de 1988:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

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; (...).".

O Senado Federal editou a Resolução nº 43/2001, que estabelece no art. 6º, caput, e no art. 7º, incisos I, II e III:

"Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (...)"

"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. 4;

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. (...)"

No mesmo diapasão, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme dispõe o art. 15 e art. 16:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Assim, verifica que a presente proposição não veio acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, declaração de adequação orçamentária e o cronograma financeiro de desembolso.

Desta forma, a operação de crédito depende da satisfação os requisitos acima, cuja demonstração, com devida vênua, deveria ter acompanhado o presente projeto de lei, para que esta egrégia casa pudesse aferir sua legalidade e constitucionalidade, especialmente sob o ponto de vista de adequação orçamentária.

Em razão disso, recomenda a realização de diligência para requisição de informações ao Poder Executivo sobre os referidos aspectos, para que os Excelentíssimos Vereadores desta Casa tenham subsídios para autorizar, ou não, a operação creditícia objeto do Projeto de Lei nº 09/2023.

Cumpre destacar que a conveniência e oportunidade da realização, ou não, da operação de crédito, inclusive da destinação dos respectivos recursos, devem ser avaliadas exclusivamente pelos nobres Edis desta Casa.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Por fim, a Procuradoria Legislativa, s.m.j., RECOMENDA aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que:

1) que seja realizada diligência para requisitar do Poder Executivo a comprovação de atendimento às exigências de natureza orçamentária previstas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, conforme assinalado neste parecer;

2) solicitem esclarecimentos junto ao setor contábil desta Casa de Leis, a fim de verificar a regularidade dos anexos fiscais indispensáveis.

II.3 - Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamentos** (art. 51, inciso II, alínea "e", do Regimento Interno).

Para aprovação do Projeto de Lei nº 09/2023 será necessário o voto favorável por maioria absoluta (art. 107 da Lei Orgânica), em dois turnos de discussão e votação.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria da Câmara Municipal, OPINA, **somente depois comprovação de atendimento às exigências de natureza orçamentária previstas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal,** pela legalidade e pela regular tramitação do Projeto de Lei nº 09/2023.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

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

Juína/MT, 27 de abril de 2023.

Janaína Braga de Almeida Guarienti

Procuradora Legislativa

OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019