



PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 65/2022 Processo nº 996/2022

Eminente Presidente,
Eminentes Vereadores,

Trata-se o singelo caderno processual de Projeto de Lei oriundo do Executivo Municipal, cuja a ementa é a seguinte in verbis:

“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM A(O) CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, COM OU SEM A GARANTIA DA UNIÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

Publicidade ocorrida na ocasião da sessão ordinária de hoje - 07 de dezembro do corrente ano consoante certidão retro exarada.

Vieram os autos conclusos.

Em síntese eis o breve resumo dos fatos que tomamos à guisa de relatório. Tudo visto e joeirado, passa-se ao parecer.

O presente Projeto de Lei visa a autorização para a contratação de operação de crédito, tratando-se, nos termos do artigo 11, §4º da Lei Federal de contabilidade pública nº 4.320 de 1.964 de receita de capital.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 dispõe, em seu artigo 24, as competências concorrentes, dentre as quais, o inciso I traz a competência legiferante sobre Direito Financeiro:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.





§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. – destacamos.

Neste sentido cabe à União editar as normas gerais (§1º do supracitado artigo) e, neste mister, incumbe estados-membros a suplementação (§2º do supracitado artigo).”

No que concerne aos Municípios, de acordo com o artigo 30, incisos I e II, também do Texto Maior, disciplina a questão de acordo com suas peculiaridades locais:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

Nesta senda, resta incontroverso que a matéria em apreço está inserida na competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, cuja iniciativa para o impulso do processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo como sói ocorrer nestes autos.

Lado outro, a Lei Complementar n.º101 de 2.000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual define operações de crédito como:

“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.”

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, em seu artigo 167, inciso III consagra o que a doutrina denominou “Regra de ouro”:

“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 já citada Lei Complementar nº 101 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também previu algumas condicionantes e vedações:

“Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.





Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

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.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.





§ 6º O prazo de validade da verificação dos limites e das condições de que trata este artigo e da análise realizada para a concessão de garantia pela União será de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, a critério do Ministério da Fazenda. (Incluído pela Lei Complementar no 159, de 2017)

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV - estará proibida:

- a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
- b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

“Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, in fine, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.”

O Senado Federal, no exercício de sua competência estatuída no artigo 52, inciso VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.9882 editou a Resolução nº 43 de 2.001 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”. Vejamos in verbis:

“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 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.

§1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:





I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

§2º Não serão computados como despesas de capital, para os fins deste artigo:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar no 101, de 2000;

II - as despesas realizadas e as previstas que representem 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; e

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pelos entes da Federação ou pela União.

§3º O empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso II do §2º, se concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, terá seu valor deduzido das despesas de capital.

§4º As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins deste artigo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

§5º Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§6º Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada.

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. 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.

§1º O limite de que trata o inciso I, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida de acordo com os critérios estabelecidos no §6º deste artigo.

§2º O disposto neste artigo não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária, cujos limites são definidos pelos arts. 9º e 10º, respectivamente.

§3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: (Redação dada pela Resolução nº 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 nº 19, de 2003)

II - contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz, estabelecido com base na Lei no 9.991, de 24 de julho de 2000. (Incluído pela Resolução nº 19, de 2003)

III - contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução no 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. (Incluído pela Resolução nº 29, de 2009)

IV - destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). (Incluído pela Resolução nº 45, de 2010)

§4º Para efeitos de atendimento ao disposto no inciso II do caput, o cálculo do comprometimento anual com amortizações e encargos será feito pela média anual da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano, considerando-se, alternativamente, o que for mais benéfico: (Redação dada pela Resolução nº 36, de 2009)

I - todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou (Incluído pela Resolução nº 36, de 2009)

II - os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31 de dezembro de 2027. (Incluído pela Resolução nº 36, de 2009)

§6º Para os efeitos deste artigo, a receita corrente líquida será projetada mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência. §7º O disposto neste artigo não se aplica às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.

§8º O disposto no inciso II do caput não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

§9º Os projetos de implantação de infraestrutura de que trata o inciso IV do §3º deste artigo continuarão a gozar de excepcionalidade, em relação aos limites de endividamento, até sua plena execução, ainda que excluídos da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo Fifa 2014 e venham a ser financiados por outras fontes alternativas de financiamento, desde que a execução das obras seja iniciada até 30 de junho de 2014. (Incluído pela Resolução nº 10, de 2013)

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. (Redação dada pela Resolução nº 32, de 2006)

§1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput deste artigo: (Redação dada pela Resolução nº 40, de 2006)

I - o refinanciamento da dívida mobiliária; (Incluído pela Resolução nº 40, de 2006)





II - as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo; (Incluído pela Resolução nº 40, de 2006)

III - as operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN. (Incluído pela Resolução nº 45, de 2010)

§2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.(NR)

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, com a proposta do financiamento ou empréstimo e instruídos com: (Redação dada pela Resolução nº 10, de 2010)

I - pedido do chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II - autorização legislativa para a realização da operação;

III - declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, atestando a inclusão no orçamento vigente dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária, ou, no caso em que o primeiro desembolso não se realize no ano da análise, declaração de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício subsequente, e desde que a autorização legislativa de que trata o inciso II tenha sido efetivada por meio de lei específica; (Redação dada pela Resolução nº 19, de 2011)

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no §2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no §2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar no 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no §2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no §2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar no 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V - declaração do chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5;

VI - comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico de operações de Municípios com garantia de Estados, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do garantidor, que ateste a adimplência do tomador do crédito perante o Estado e as entidades por ele controladas, bem como a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;





VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, quando couber, na forma regulamentada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, o cumprimento da Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998.

IX - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 10, de 2010)

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o caput do art. 51 da Lei Complementar no 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, §2, da Lei Complementar no 101, de 2000;

XIV - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas, integrante da lei de orçamento do exercício em curso, conforme inciso II do §1º do art. 2º da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, para fins de apuração do limite de que trata o art. 6º; (Redação dada pela Resolução nº 10, de 2010)

XV - cronograma estimativo de liberações das operações de crédito contratadas e a contratar; (Redação dada pela Resolução nº 10, de 2010)

XVI - cronograma estimativo de desembolso e reembolso da operação a ser contratada. (Incluído pela Resolução nº 10, de 2010)

§1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que serão reguladas pelo art. 22.

§2º Dispensa-se a exigência de apresentação de documento especificado no inciso VIII, quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito.

§3º Os processos relativos às operações de crédito ao amparo das Resoluções no 47, de 2000, e no 17, de 2001, ambas do Senado Federal, serão instruídas apenas com os documentos especificados nos incisos II, III, IV e XIII.

§4º A apresentação dos documentos especificados nos incisos IX, X e XI poderá ser dispensada, a critério do Ministério da Fazenda, desde que o órgão já disponha das informações contidas naqueles documentos em seus bancos de dados. (NR)

§5º As certidões exigidas no inciso VIII devem referir-se ao número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) que represente a pessoa jurídica do mutuário ou tomador da operação de crédito. (Redação dada pela Resolução nº 10, de 2010)

§6º As operações equiparadas a operações de crédito nos termos do art. 29, §1º, da Lei Complementar no 101, de 2000, realizadas mediante reconhecimento ou confissão de dívidas perante instituição não financeira, bem como a assunção de obrigações decorrentes de sucessão de entidade extinta ou liquidada, com instituição financeira ou





não financeira, desde que tenham sido autorizadas por lei específica, não se sujeitam ao processo de verificação de limites e condições de que trata esta Resolução. (Incluído pela Resolução nº 10, de 2010).”

Nota-se que os supracitados dispositivos legais preveem diversas condicionantes e requisitos para a concretização da operação de crédito, os quais, salvo melhor juízo, deveriam estar colecionados ao presente Projeto de Lei, a fim de que possibilitasse a apreciação desta augusta Casa Legislativa, mormente, no que tange a adequação orçamentária.

Em síntese, pela simples leitura dos comandos expressos suso referenciados acima, o Projeto de Lei suso referenciado, (i) deveria apontar os recursos que custearão a nova despesa; (ii) o período de amortização com os respectivos encargos fiscais, (iii) a autorização na Lei Orçamentária Anual ou em Créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, bem como estar acompanhado dos pareceres (iv) pareceres do órgão jurídico e do órgão técnico do solicitante demonstrando os requisitos do artigo 32, §1º da Lei Complementar nº 101 de 2.000, como requisitos numeros clausulus pressuposto de validade do ato administrativo de natureza cogente.

Registra-se, por oportuno, somente a título de esclarecimento, que há de se verificar a satisfação de todos estes requisitos, sob pena de nulidade da operação (art. 33, 1º, LC 101/00) e as consequências dela advindas (art. 33, 3º e 40, LC 1(11/00 e art. 359-À, CP).

À luz do exposto, sem maiores delongas, opina esta Procuradoria desfavorável à tramitação do Projeto de Lei em tela, tendo em vista a ausência de comprovação de atendimento às exigências de natureza orçamentárias previstas na Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e na Resolução do Senado Federal n.º 43 de 2.001 como acima alinhado, despiciendas, por supérfluas, outras tantas considerações.

À douta Comissão Permanente de Constituição de Justiça e Redação Final e também de Finanças e Orçamento, por preceito regimental, observado sempre as formalidades legais e as cautelas de estilo.

É o parecer, s.m.j.

Itapemirim, 21 de dezembro de 2022.

Wanokzôr Alves Amm de Assis
Procurador Efetivo

Alline de Oliveira Rodrigues
Procuradora Geral

