

PARECER JURÍDICO

Parecer n° 014/2020

Processo Legislativo – PL 006/2020

Ref. Memorando n° 019/2020

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico exarado em virtude de solicitação feita pelo Sr. Carlos Medeiros Silva, atual Analista Legislativo desta Câmara para a análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei (PL) n° 006/2020 que dispõe sobre autorização para o Poder Executivo contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal (CEF), no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA) na modalidade apoio financeiro destinado a aplicação em despesa de capital, a oferecer garantias e dá outras providências.

O respectivo PLC tem como autoria o Prefeito Municipal de Pradópolis, dentro do rol de competências que a Lei Orgânica Municipal lhe atribui, e foi lido em sessão, na data de 27 de fevereiro de 2020, e ainda não foram emitidos os pareceres das comissões permanentes desta Casa Legislativa.

É o breve relato.

II – ANÁLISE e FUNDAMENTAÇÃO

II.1. ASPECTO FORMAL/INICIATIVA

A iniciativa de “lei” é matéria de cunho Constitucional, ou seja, a Carta da República determina a entidade/autoridade competente para iniciar o devido processo legislativo que, potencialmente, culminará em nova norma, e, sob esta premissa, **no que pertine ao aspecto formal** do projeto de lei em evidência, relevante consignar-se que em

cumprimento aos ditames da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da *Constituição do Estado de São Paulo*, a Lei Orgânica de Pradópolis, diploma legal que organiza e determina a maneira pela qual - *política e administrativamente* - o Município de Pradópolis é organizado e será conduzido, tendo em conta que os estados e municípios devem organizar-se e reger-se com observância dos princípios consagrados na Constituição Republicana, sobre o assunto, a LOM dispõe que:

Art. 4º Ao Município Compete:

I – dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

- 1. elabora o orçamento, prevendo a receita e fixando a despesa, a base em planejamento adequado;*
- 2. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços;*
- 3. arrecadar e aplicar as rendas que lhe pertencer, na forma da lei;*

(...)

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Como visto, compete ao Prefeito Municipal a **iniciativa** das “leis” que tratam do assunto em liça (contratação de operação de crédito), em sendo assim, **no que concerne à competência legislativa, a matéria encartada no “projeto de lei” em conferência - porquanto, abarcada como assunto (eminentemente) de interesse local - em seu aspecto ou faceta “iniciativa” deverá ser desencadeado pelo Chefe do Poder Executivo, com o que, neste ensejo, encontrar-se-á em consonância com todo arcabouço constitucional e legal alhures destacado(s), e, assim, na espécie, o PL atenderá plenamente o intitulado “aspecto ou requisito formal”.**

Destarte, pontua-se que, se, de um lado, cabe ao Senhor Prefeito Municipal a iniciativa do PL, de outro incumbirá à Câmara Municipal apreciá-lo, rejeitando e/ou aprovando a matéria, bem como, se achado necessário, aperfeiçoá-lo, através de emenda(s), desde que essa(s) não implique(m) na invasão das prerrogativas do Chefe do Poder Executivo.

II.2. ASPECTO MATERIAL

Em relação ao aspecto ou requisito material, conforme alhures ressaltado, vislumbrar-se-á a necessária compatibilidade dos preceitos da proposição com as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, bem como da Lei Maior do Município (Lei Orgânica), e, bem assim, pertinentes às seguintes ponderações:

A Constituição da República garantiu autonomia político-administrativa ao Município de Pradópolis, consistente na tríplice capacidade de “auto-organização e normatização própria”, “autogoverno” e “autoadministração”, e, sob esta égide, conforme leciona MORAES “... o município auto organiza-se através de sua Lei Orgânica e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.”.

Neste diapasão, salienta-se que os limites e vedações para à contratação de operações de crédito, estão definidos no Capítulo VII da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (que trata da dívida e do endividamento), que dispõe em seu artigo 29, III:

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;

Para tanto, quando da formulação do pedido de operação de crédito, deverão ser demonstrados pelo interessado a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação, além da expressa autorização em lei local, da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação de crédito mencionada, e do atendimento ao artigo 167, inciso III da Constituição, se for o caso, e das outras disposições na LRF, em especial o que dispõe o artigo 32, §1º que, complementado pela Resolução do Senado Federal (SF) nº 43, de 21 de dezembro de 2001 disciplina as vedações impostas ao administrador público, estabelece, dentre outras, seguintes diretrizes que seguem elencadas:

- a) nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, é vedada a contratação de operação de crédito, excetuando aquelas que já tenham autorização do Ministério da Fazenda (art. 15 da Resolução SF nº 43/2001, na redação que lhe deu a Resolução SF nº 32/2006);
- b) se o ente público (município) estiver inadimplente junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (art. 16 da Resolução SF nº 43/2001);
- c) se a despesa total com pessoal não estiver enquadrada no limite estabelecido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ressalva prevista no inciso III do §3º do art. 23, também da LRF;
- d) se o ente público (município) não publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, sendo que tal vedação persistirá até a regularização da pendência (nos termos do parágrafo 2º do art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvado o previsto na letra “c” do art. 63, também da LRF);
- e) se o ente público (município) não publicou o Relatório de Gestão Fiscal até 30 (trinta) dias após o encerramento de

cada quadrimestre ou semestre (para municípios com população superior a 50.000 habitantes, caso de Santa Rosa, aplica-se o quadrimestre), sendo que tal vedação persistirá até a regularização da pendência (nos termos do parágrafo 3º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvado o previsto na letra “b” do art. 63, também da LRF); f) se o ente público (município) não encaminhou suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril (deve o Município, também, encaminhar cópia de suas contas ao Poder Executivo Estadual, em cumprimento ao inciso I, §1º do art. 51 da LRF), sendo que a vedação persistirá até a regularização da(s) pendência(s) [nos termos do parágrafo 2º do art. 51 da LRF).

Ademais, sobreleva-se que todas estas vedações, restrições e condições, oportunamente, **serão examinadas de forma acurada pelo Ministério da Fazenda**, a quem compete a verificação do cumprimento dos limites de endividamento, conforme estabelece o art. 32 da LRF, sendo que, *via de regra*, a análise é efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que irá analisar tecnicamente o conjecturável pedido de contratação da operação crédito [verificando os limites de endividamento e demais condições aplicáveis ao ente público pleiteante do crédito previstos nas Resoluções do Senado Federal (SF) de números 40/2001 e 43/2001, bem como na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (e demais leis e atos normativos em vigor)].

Assentadas estas premissas, no que se refere à autorização legislativa (sua necessidade), o inciso II, do art. 21 da Resolução SF nº 43/2001, dispõe que:

“(…)
Art. 21. **Os Estados, o Distrito Federal, os *Municípios* encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de autorização para a realização das operações de**

crédito de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira, **instruídos com:**

...

II - autorização legislativa para a realização da operação. ...(...)”. [grifou-se.]

Logo, a autorização legislativa de que trata o dispositivo acima é condição essencial para que o pleito seja examinado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o qual, na esteira do anotado acima, é o órgão encarregado de convalidar/examinar a operação de crédito enfocada.

Quanto ao dispositivo projetado que trata da oferta de quotas do Fundo de Participação dos Municípios para garantia do principal, encargos e acessórios decorrentes do financiamento, cumpre destacar o disposto no art. 167, da Constituição da República:

“[...] (...) ...
Art. 167. São vedados:

...

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;
(...)

§ 4.º 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. ...(...)[...].” [grifou-se.]

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 a concessão da garantia em referência, posto que amparada na exceção do §4º do art. 167 da Carta Maior brasileira.

Outrossim, sobre a abertura de créditos adicionais a fim de viabilizar a execução orçamentária das despesas relativas ao financiamento cabe referir que há dispositivo expresso do valor do crédito adicional a ser autorizado, havendo, por conseguinte, plena adequação com os artigos 165, §8º e 167, incisos II e V, da Carta Política nacional, que, respectivamente, dispõe que: “A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei” e “São vedados:’II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;’ e ‘V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia **autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;**”.

Ademais, para fins de desencadeamento do imprescindível processo legislativo, poderá a Comissão de Finanças e Orçamento desta Câmara certificar se as ações propostas – aquisição de equipamentos permanentes – estão devidamente contempladas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Em sendo assim, verifica-se que o Município de Pradópolis, por intermédio do projeto de lei sugerido, *uma vez examinadas e ultrapassadas as ressalvas lançadas*, exercerá sua competência plena no que tange ao assunto/matéria, e, sopesadas as circunstâncias concretas com o *Direito objetivo*, assenta-se que, materialmente, a proposição alvitrada

encontrará conformação com o ordenamento jurídico posto, **restando, pois, atendidos os requisitos de ordem material.**

III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, *resguardadas as ponderações lançadas, salvo melhor juízo*, opina-se que PL em exame está em plena consonância com a legislação pertinente à matéria, não se verificando, ademais, vícios ou omissões que possam impedir a deflagração do processo legislativo, incumbindo a autoridade administrativa competente analisar o mérito da questão, apreciando-o com às recomendações e cautelas de praxe.

Frente aos dados fornecidos e constantes do expediente administrativo, são estes, em tese, os esclarecimentos, informações, orientações e recomendações julgados pertinentes na hipótese, e, com albergue no quanto explicitado é como este Procurador se posiciona.

É o parecer.

Assim encaminho este parecer jurídico ao requisitante – Sr Carlos Medeiros Silva - uma vez que o mesmo encontra-se ainda em fase de exame pelas Comissões, para que assim possa auxiliar a decisão das mesmas.

Pradópolis, 12 de março de 2020

RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI
Procurador Jurídico Legislativo
OAB/SP nº 334.704