



**CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PL N.º. 07/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

Finanças Municipais. A contratação de operações de crédito pelo Município depende, além da autorização legislativa da Câmara, da observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução n. 43 do Senado Federal. Comentários.

Senhor Presidente,

O presente projeto de lei *“ALTERA E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL N.º 7708, DE 30 DE JULHO DE 2019”*.

A Lei municipal que se pretende modificar *“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM O BANCO DO BRASIL S.A., E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n.º 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Procuradoria desta Casa, à época do exame da matéria, apresentou o seguinte parecer ao PL nº 69/2019:

“O projeto visa autorizar o Poder Executivo a contratar junto ao Banco do Brasil, empréstimo até o valor de R\$ 85.000.000,00 (oitenta e cinco milhões de reais), com adequações posteriores e necessárias ao PPA e leis orçamentárias, para desenvolvimento de programas de governo.

O projeto não menciona a forma e o lapso temporal para que o empréstimo seja pago pelo Município.

Sob o aspecto formal, podemos afirmar que o art. 167 da Constituição da República disciplina a realização das despesas públicas nos seguintes termos:

“Art. 167 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

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”.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ensina Hely Lopes Meirelles¹:

"Os empréstimos internos e externos são operações financeiras de que se podem valer os Municípios para prover o custo de obras e serviços de grande vulto para os quais sua receita ordinária se evidencie insuficiente. Tais empréstimos, embora sejam rendas locais, desde que recebidos pela Municipalidade passam a compor sua receita corrente ou, o que é mais comum, de capital, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei 4.320/1964.

Os empréstimos internos e externos a serem tomados pelo Município devem vir precedidos de autorização legal da Câmara, por se tratar de encargos extraordinários da administração financeira. Esses empréstimos ficam também sujeitos ao controle do Senado Federal, pois que os externos dependem de sua prévia autorização, e ambos só poderão ser contraídos dentro dos limites globais de endividamento do Município e nas condições estabelecidas e aprovadas pelo Senado Federal (CF, art. 51, V-VII)."

*As operações de crédito estão disciplinadas na **Resolução no 43, de 21/12/2001, do Senado Federal**, de modo a regulamentar o art. 52, VII, da CRFB/88, que confere competência privativa para o Senado Federal dispor sobre limites globais e condições necessárias à realização de operações de crédito externo e interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

¹ In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 14a ed., 2006, p. 259

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*O trâmite legal a viabilizar a concessão de empréstimo e financiamento ao Município está determinado no art. 21 da dita Resolução. Destaque-se a **necessidade de pedido de autorização ao Ministério da Fazenda acompanhada de: proposta da instituição financeira; pedido do Chefe do Executivo e pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela resolução; autorização legislativa para a realização da operação; comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação.***

*A matéria também foi tratada na **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**, art. 32 e seguintes, onde está consignada a **necessidade do pedido de autorização ao Ministério da Fazenda e da autorização legislativa**. Determina a LRF que cabe ao Município formalizar o seu pleito ao Ministério da Fazenda, 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: (a) existência de autorização legal; (b) previsão orçamentária; (c) atendimento aos limites e condições fixados pelo Senado Federal; e (d) atendimento à regra do art. 167, III, da CRFB/88, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo se autorizadas por créditos suplementares ou específicos, aprovados pelo Legislativo por **maioria absoluta**.*

Por seu turno, o artigo 359-A do Código Penal tipifica como crime a conduta de ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa ou: (i) em inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; e (ii) quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nesse passo, o projeto de lei visa cumprir uma das muitas formalidades legais exigidas para a contratação da referida operação de crédito. Aos membros do Legislativo cumpre a constitucional tarefa de analisar e votar o pedido de autorização, sempre pautados no interesse público e satisfação das necessidades da população.

Assim, o primeiro passo para que o Município possa se habilitar à contratação da desejada operação de crédito é a autorização legislativa, em obediência ao art. 167, III, da CRFB/88 e da Resolução n° 43 do Senado Federal. Ou seja, compete ao Legislativo local decidir sobre a conveniência e oportunidade da realização da operação de crédito solicitada, vez que essa só se concretizará se o Município demonstrar capacidade de endividamento.

*Apesar do encaminhamento do demonstrativo de impacto orçamentário de que trata o artigo 16 da LRF à Câmara não ser obrigatório, **pode ser solicitado ao Executivo que demonstre a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições** estabelecidos pela Resolução n° 43 do Senado, a fim de que o Parlamento possa formar sua convicção sobre a conveniência, ou não da pretendida operação, mormente no que tange à capacidade de endividamento do Município.*

*O demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Município **não foi juntado ao projeto**². É nele que se observa o teto de endividamento do Município, previsto na Resolução do Senado em 120% (cento e vinte por cento) da Receita Corrente Líquida.*

*Outros fatores da Dívida Consolidada podem e devem ser considerados pela Função Fiscalizadora, como por exemplo, o **passivo atuarial** do Município.*

² Este demonstrativo foi juntado aos pls. 139/2017 e 38/2018, que respectivamente originaram as Leis Municipais 7.354, de 19/12/2017 e 7574, de 12/07/2018.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No que diz respeito à garantia oferecida no parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei, vale dizer que a Carta Magna, em seu art. 167, IV e § 4º, autoriza a vinculação da receita proveniente de impostos para a prestação de garantias às operações de crédito. Não se trata de operação de crédito por antecipação de receita, uma vez que não se destina a cobrir insuficiência de caixa, tal como mencionado no art. 38 da LRF.

Noutro momento, mas não menos importante, o artigo 5º, que autoriza a abertura de créditos adicionais suplementares, em qualquer tempo, contraria o disposto no art. 106, V, da LOM³, que dispõe:

“Art. 106- São vedados:

.....

V – A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

.....

VII – A concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Concluindo:

- 1. É necessária a aprovação legislativa para realizar a pretendida operação de crédito;*
- 2. Cabe ao Legislativo autorizar ou não a contratação, tendo como base o interesse público e a satisfação das necessidades da população; e*

³ Reprodução por simetria das disposições do art. 167 da Constituição Federal.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. Caso não seja encaminhado demonstrativo de impacto orçamentário de que trata o artigo 16 da LRF, pode a Câmara solicitar ao Poder Executivo que demonstre a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela Resolução nº 43 do Senado;

4. O demonstrativo da dívida consolidada não foi juntado ao projeto;

5. Há dispositivo formalmente inconstitucional no projeto.

Ressalta-se que a análise deste tipo de proposta pela Procuradoria da Câmara prende-se apenas ao aspecto técnico-formal da mesma, fugindo ao âmbito do parecer conclusões que vinculem as decisões dos Vereadores sobre aspectos subjetivos da proposição, como: a análise do interesse econômico e social, da capacidade de endividamento do município, da conveniência, e da relação custo-benefício que amparem a operação de crédito. Novos esclarecimentos podem ser juntados ao Projeto, ampliando o conhecimento dos Senhores Vereadores sobre a matéria.

Pela presença de dispositivo formalmente inconstitucional, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para pequena emenda necessária que indique a necessidade de autorização legislativa específica para abertura de créditos adicionais quando necessários, e para análise particular dos requisitos subjetivos presentes no texto. Sob a análise estritamente técnica, com a emenda sugerida, pelo encaminhamento regular.”

Ao projeto original, foram juntados o **demonstrativo da dívida consolidada do município**⁴, e **emenda modificativa ao art. 5º**, ambos requeridos pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que deu à Lei a redação que ora pretende-se modificar.⁵

4 Fls. 23 e 24 do PL 63/2019.

5 Art. 5º – Mediante autorização do Legislativo, o chefe do Poder Executivo poderá abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações da operação de crédito ora autorizada.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O presente projeto apresenta três modificações à Lei nº 7708, de 30 de julho de 2019, em atendimento as recomendações feitas pelo BANCO DO BRASIL S.A, segundo a justificativa apresentada na mensagem do projeto.

A primeira proposta de modificação retira a condicionante feita pela Emenda desta Casa⁶, acima mencionada, aprovada pelo Plenário, sobre a necessidade de autorização Legislativa para a abertura de créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações da operação de crédito ora autorizada. **Como não foram juntadas ao projeto “as recomendações do Banco do Brasil S.A.” sugeridas ao texto legal, inviável a análise técnica da pretensão, no presente momento.** Se não juntadas ao texto as justificativas para possível nova análise, sobra apenas o juízo de oportunidade, conveniência e necessidade aos Senhores Parlamentares.

6 O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa. [ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013.]

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A segunda proposta de modificação está correta, apenas corrigindo a redação do art. 6º da Lei, obedecendo-se os princípios da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁷.

A terceira proposta de modificação, prevista no art. 2º, retira as condicionantes do Art. 7º e seu parágrafo único do texto legal. Da mesma forma que na primeira proposta, nenhuma justificativa foi apresentada que não sejam as possíveis **“recomendações do BB”**. Análise técnico-formal impossível, no presente momento.

Opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer, com possível requisição de novos documentos ao Poder Executivo, que possam levar a uma melhor compreensão sobre a matéria. Por ora, apenas pela prerrogativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa das leis relativas à matéria orçamentária, pela recepção e tramitação da matéria por esta Casa.

É o parecer.

Cachoeiro de Itapemirim / ES, 04 de março de 2021.

Pt/gmc/pe.

GUSTAVO MOULIN COSTA

Procurador

OAB/ES 6339

7 Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>
com o identificador 310037003100380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

