Porto Alegre, 23 de setembro de 2019.

Ofício **039/2019**

Interessado:	*Município de São Valério do Sul/RS – Poder Executivo.*
Consulente:	Lucio André Licks - Vereador
Destinatário:	Prefeito Municipal.
Consultor(es):	Júlio Cesar Fucilini Pause e Bartolomê Borba.
Ementa:	Contratação de operações de crédito. Análise dos projetos de lei nº 27/2019 e nº 28/2019, quanto à adequação aos requisitos legais vigentes. Considerações.

Foi endereçado pedido de parecer técnico referente aos Projetos de Lei nº 027/2019 e nº 28/2019, que autorizam, o primeiro, o Poder Executivo Municipal a contratar financiamento na linha de crédito de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – FINISA, junto à Caixa Econômica Federal, para financiar programas de investimento, com abrangência em execução de obras, serviços e equipamentos, e, o segundo, altera PPA, LDO e LOA, consequência da transação pelo primeiro autorizada.

Não constam, no projeto de lei, sua exposição de motivos, informações sobre as condições do financiamento, tais como prazo de carência, prazo de amortização, encargos financeiros incidentes, taxa de juros, taxa da administração ou qualquer outro encargo adicional.

Ao exame:

1. As operações de crédito de entes públicos, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, são definidas como de curto prazo (até 12 meses), conhecidas

como dívida flutuante, e de médio/longo prazo (acima de 12 meses), conhecidas como dívida fundada ou consolidada. O financiamento de longo prazo pode ser contratado para cobrir desequilíbrio orçamentário ou financiar obras, serviços públicos, bem como a aquisição de material/equipamentos permanentes, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. É dita operação de crédito interno quando contratada com credores situados no País, e operação de crédito externo quando contratada com países, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras não pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional, sendo que, pelo teor da consulta, a operação em análise classifica-se como operação de crédito interna destinadas a financiar despesas classificadas como investimentos, na forma estabelecida pelo § 4º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964.

2. Os limites e as vedações para a contratação de operações de crédito, estão definidos no Capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da dívida e do endividamento e, em regime complementar, pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001 que, ao tratar das vedações impostas ao administrador público, estabelece, entre outras, as seguintes:

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, excetuando aquelas que já tenham autorização do Ministério da Fazenda (art. 15 da Resolução nº 43/2001-SF, *na redação que lhe deu a Resolução nº 32/2006*);

b) se o Município estiver inadimplente junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (art. 16 da Resolução nº 43, de 2001);

c) se a despesa total com pessoal não estiver enquadrada no limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com ressalva prevista no inciso III do § 3º do art. 23 da mesma Lei;

d) se o Município não publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária até, 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre. Tal vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 2º do art. 52 da Lei

Complementar nº 101, de 2000, com ressalva prevista na letra "c" do art. 63 desta mesma Lei);

e) se o Município não publicou o Relatório de Gestão Fiscal até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada quadrimestre ou semestre (para municípios com população inferior a 50.000 habitantes). Tal vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com ressalva prevista na letra "b" do art. 63 da mesma Lei);

f) se o Município não encaminhou suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril. Cabe ao Município, também, encaminhar cópia de suas contas ao Poder Executivo Estadual, em cumprimento ao inciso I, § 1º do art. 51 da LRF. A vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 2º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000).

3. Especificamente quanto aos limites para a realização das operações de crédito de longo prazo, a Resolução do Senado acima referida impõe as seguintes condições ao Município:

a) cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal, ou seja, o montante das operações de crédito não poderá ser superior ao montante das despesas de capital. Este limite deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no § 3º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Art. 6º da Resolução nº 43, de 2001);

b) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida - RCL (inciso I do art. 7º da Resolução nº 43, de 2001);

c) 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 (inciso II do art. 7º da Resolução nº 43/2001-SF).

4. É de registrar que todas estas vedações e restrições são examinadas de forma acurada pelo Ministério da Fazenda, a quem compete a verificação do cumprimento dos limites de endividamento, conforme estabelece o artigo 32 da LRF. Na prática esta análise é efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que irá analisar tecnicamente os pedidos para contratar as operação de que trata o Projeto de Lei nº 027/2019, verificando os limites de endividamento e demais condições aplicáveis ao ente público pleiteante do crédito previstos nas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e nº 43/2001, bem como na Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais normativos em vigor.

5. Já no que se refere à autorização legislativa, o inciso II, do art. 21 da Resolução nº 43/2001 estabelece:

> 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:
>
> I – [...].
>
> II - autorização legislativa para a realização da operação.

6. Portanto, a aprovação do respectivo Projeto, é condição essencial para que os pleitos sejam examinados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que é o órgão competente para convalidar a operação de crédito pretendida pela Administração Municipal.

7. Tocante ao disposto no art. 2º do projeto de Lei nº 027/2019, quanto à possibilidade do Município ceder ou vincular as receitas relacionadas no art. 158 da Constituição da República que pertencem ao Município, a quota parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do IPI (art. 159, inciso I, "b", e parágrafo 3º da CR) como forma de garantir o pagamento do principal, juros e outros encargos decorrentes da operação de crédito, 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.**

8. Desse modo, no caso específico do Projeto de Lei nº 027/2019, considerando tratar-se a Caixa Econômica Federal de empresa pública criada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, cujo capital social pertence integralmente à União, não visualizamos impedimento de ordem legal para a concessão da garantia de que trata o art. 2º do Projeto de Lei, porque amparada na exceção do § 4º do art. 167 da Carta Maior.

9. Ressalta-se a necessidade de encaminhar juntamente com o projeto de lei referido, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da contratação pretendida, que evidencie, além das condições do financiamento, como prazo de amortização, carência, taxa de juros, correção monetária, e outros encargos, também os reflexos que a incorporação desses compromissos no passivo terão no índice de endividamento do Município bem como nas despesas com amortização e juros que, após decorrido os prazos de carência, tornar-se-ão exigível. Em nosso entendimento tal procedimento é tido como indispensável nos termos dos arts. 15 e 16, cc art. 29, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

10. Quanto a análise do Projeto de Lei n° 28/2019, cabe mencionar o art. 6°, da Lei Municipal n° 1.133/2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, conforme segue:

> A inclusão, exclusão ou alteração de ações, produtos e metas no Plano Plurianual poderão ocorrer por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual ou de seus créditos adicionais, apropriando-se ao respectivo programa, as modificações consequentes.

11. A necessidade de autorização legislativa para a contratação da Operação de Crédito decorre da exigência do art. 21, II, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Já a necessidade de existência de programação orçamentária específica (dotação) para a viabilização das despesas a serem executadas por conta de tais recursos (da operação de crédito), decorre do próprio texto constitucional (art. 167, I), que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

12. *Ora, se ao mesmo tempo a legislação vigente determina que*, para a contratação de operação de crédito, é necessária autorização legislativa, que também é exigida para a inclusão de "programas e projetos" na Lei Orçamentária Anual, não há que se discutir o que deve ser apreciado em primeiro ou em segundo lugar. Inócua seria a autorização para a contratação da operação de crédito, sem a sua viabilização sob o aspecto orçamentário, ou vice-versa.

13. Corrobora tal entendimento, o disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar nº 98/1998, segundo o qual a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

14. *Desse modo, sob o ponto de vista da legalidade nada obsta* que o crédito especial proposto seja viabilizado pela operação de crédito indicada no respectivo projeto, inclusive, através de projeto de lei separados. Entretanto, caso seja de interesse do Administrador, para a superação do impasse surgido na tramitação

da matéria junto ao Legislativo, seja solicitada a retirada da pauta de votação dos dois projetos de lei anteriormente encaminhados e que, através do um único projeto lei, que disporá tanto da autorização para a contratação da operação, como para a abertura do(s) crédito(s) adicional(is) necessário(s), a matéria seja novamente encaminha à apreciação parlamentar.

15. Sob o ponto de vista formal da técnica de redação legislativa, o projeto está conforme a Lei Complementar nº 95/1998.

São as informações.

Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013

Bartolomê Borba
OAB/RS 2.392