

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO – PROJETO DE LEI N° 82/2023 – AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO – ANÁLISE FORMAL E MATERIAL DA LEGALIDADE – NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – ART. 32 DA LRF – RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL N° 43/2001 – COMPROVAÇÃO DOS DEMAIS REQUISITOS – INCUMBÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – POSSIBILIDADE.

1

I – DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Vereadores de Iturama, por meio do Procurador, Dr. David Tribioli Corrêa, requereu a esta Assessoria Jurídica Especializada análise e emissão de parecer jurídico que verse sobre a respeito da legalidade de projeto de lei que visa autorizar a contratação de operação de crédito pelo Poder Executivo, junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa/linha de financiamento à estrutura e ao saneamento FINISA.

Para a realização da análise, a Câmara do Município encaminhou as informações supra e a minuta de projeto de lei apresentada pelo Poder Executivo acompanhado da justificativa apresentada à submissão da proposta legislativa.

Apresentada a situação, esta será analisada em conformidade com o ordenamento jurídico e jurisprudência pátrias, de forma a esclarecer as questões propostas, abordando os principais aspectos que permeiam a interpretação do tema.

É a síntese do essencial, passa-se a análise jurídica.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Preliminarmente, ressalta-se que o escopo deste parecer jurídico é orientar e/ou esclarecer o gestor público/órgão assessorado quanto às exigências legais para a prática de determinado ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, possuindo caráter opinativo não vinculante. Para isso, utilizam-se como base fundamentos jurídicos consolidados em legislações, doutrinas e jurisprudências vigentes no momento de sua confecção.¹

Trata-se da análise jurídica do projeto de lei nº 82/2023 de autoria do Poder Executivo Municipal, o qual se transcreve integralmente:

2

“PROJETO DE LEI N° 82/2.023

Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, e dá outras providências.

O Prefeito do Município de Iturama, Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, com fundamento no inciso I, do artigo 69, da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele, sanciona a seguinte lei:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito junto a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, até o valor de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), no âmbito do programa/linha de Financiamento à infraestrutura e ao Saneamento FINISA, nos termos da Lei Complementar Federal 101, de 4 maio de 2000, e suas alterações, destinados a melhorias em execução de obras de infraestrutura, pavimentação, saneamento, saúde, construção e reforma de edificações públicas, aquisição de máquinas e equipamentos, observada a legislação vigente, em especial as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹ Sobre o tema destacamos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: Mandado de Segurança (MS) 24.073/DF, Mandado de Segurança (MS) 24.631/DF, Habeas Corpus (HC) 171.576 e Mandado de Segurança (MS) 24.584/DF.

Art. 2º Para pagamento do principal, juros, tarifas bancárias e outros encargos da operação de crédito, fica o Município de Iturama/MG autorizado a oferecer a vinculação em garantia das operações de crédito, por todo o tempo de vigência dos contratos de financiamento e até a liquidação total da dívida, sob a forma de Reserva de Meio de Pagamento, as Receitas de Transferências oriundas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em montante necessário e suficiente para a amortização das parcelas do principal e o pagamento dos acessórios da dívida.

Art. 3º Os recursos provenientes da operação de crédito a que se refere esta lei deverão ser consignados como receita no orçamento ou em créditos adicionais, nos termos do inc. II, §1º, art. 32, da Lei Complementar 101/2000.

Art. 4º Os orçamentos ou os créditos adicionais deverão consignar as dotações necessárias às amortizações e aos pagamentos dos encargos anuais, relativos aos contratos de financiamento a que se refere o artigo primeiro.

Art. 5º Fica o(a) Chefe do Poder Executivo autorizado(a) a abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”.

O Projeto de lei em questão será analisado do ponto de vista formal e material. 3

A) DOS ASPECTOS FORMAIS DO PROJETO DE LEI 82/2023

Do ponto de vista FORMAL, verifica-se que o Projeto de Lei em questão atende as normas a respeito de iniciativa, já que a proposta não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva da Câmara Municipal ou da Mesa Diretora, conforme disposições da Lei Orgânica do Município de Iturama.

Ainda, trata-se de matéria sobre a qual o Município detém competência legislativa, sendo que a Lei Orgânica atribui à Câmara Municipal competência para legislar, com a sansão do Prefeito, entre outras matérias, sobre operações de crédito. Vejamos:

“Art. 39. Compete à Câmara Municipal legislar, com a sansão do Prefeito, sobre todas as matérias de competência do Município, na

forma estabelecida pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e por esta Lei, especialmente:

- I – tributos, arrecadação e distribuição de rendas;
- II – orçamento anual e plurianual de investimentos;
- III – abertura de créditos adicionais e **operações de créditos**;
- IV – dívida pública;
- V – criação de cargos e respectivos vencimentos;
- VI – organização dos serviços públicos locais;
- VII – código de obras ou de edificações;
- VIII – código Tributário do Município;
- IX – estatuto dos Servidores Municipais;
- X – aquisição onerosa e alienação de imóvel;
- XI – plano Diretor do Município;
- XII – concessão dos Serviços públicos;
- XIII – normas urbanísticas especialmente as relativas a zoneamento e loteamento.” (grifamos)

Ademais, o projeto de lei submetido pelo Chefe do Poder Executivo contém disposição que afeta questão orçamentária, o que insere o referido tema como sendo de sua iniciativa exclusiva, nos termos da LOM:

4

“Art. 50. São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre:

- I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e Órgãos da Administração Pública;
 - IV – matéria Orçamentária**, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;
 - V – matéria Tributária.
- § Único. **Não será admitido aumento da despesa** prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, **ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.**”. Grifou-se.

Por fim, ainda no aspecto formal, ressalta-se que a aprovação legislativa é requisito indispensável para a formalização das operações de crédito, como prescrito no art. 32, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lcp 101/2000), “in verbis”:

“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; (...)" (destacou-se)

Portanto, formalmente tem-se o preenchimento dos requisitos para o projeto de lei.

5

B) DOS ASPECTOS MATERIAIS DO PROJETO DE LEI 82/2023

Da perspectiva MATERIAL, necessário analisar as normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam das operações de crédito, a fim de verificar se o respectivo projeto de lei se enquadra nos aspectos legais pertinentes.

Antes de adentrar a análise da legalidade material do projeto de lei, ressalta-se que a presente análise versa tão somente sobre a possibilidade de existência de lei com o referido objeto, sendo que não foram encaminhados documentos adicionais que permitam a análise da possibilidade de efetivação da contratação, o que, conforme será fundamentado, é dispensável em análise prévia que visa tão somente avaliar a legalidade do objeto e não a sua possibilidade no campo fático, o que demanda uma análise mais aprofundada e deve ser feito

posteriormente. Reforça que o intuito do parecer é apenas opinativo, não vinculando esta Casa Legislativa.

A Constituição Federal detém diversos dispositivos que tratam sobre a contratação de operações de crédito no âmbito da Administração Pública, principalmente quanto à competência legislativa para regulamentação da matéria, necessidade de autorização da contratação pelo Poder Legislativo e hipóteses de vedações à contratação. Nesse sentido, destaca-se o seguinte:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
(...)

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

6

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;

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;” (grifamos)

Conforme redação destacada, o texto constitucional definiu que cabe ao Senado Federal regulamentar os limites e condições para a realização de operações de crédito pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que resultou na edição da Resolução nº 43/2001 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, e dá outras providências”.

A Resolução nº 43/2001 traz em sua redação diversos pontos que devem ser considerados pela Administração Pública para contratação de operações de créditos, sendo necessário, em todo o caso, lei autorizativa. Além disso, dispõe de outros requisitos que devem ser observados já na fase de efetivação da contratação, posterior à autorização legislativa.

Acerca do tema, é possível encontrar regulamentação também na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), que estabelece requisitos à contratação das operações de crédito pelos entes públicos, sendo a autorização legislativa requisito inicial, podendo ser feito com a inclusão no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica, como no presente caso, consoante se extrai do art. 32, “*in verbis*”:

7

“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.

§ 7º Poderá haver alteração da finalidade de operação de crédito de Estados, do Distrito Federal e de Municípios sem a necessidade de nova verificação pelo Ministério da Economia, desde que haja prévia e expressa autorização para tanto, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou em lei específica, que se demonstre a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação e que não configure infração a dispositivo desta Lei Complementar.”

Nesse ponto, a partir dos dispositivos legais mencionados, verifica-se que foram estabelecidos dois momentos para a contratação de operações de crédito, sendo o primeiro deles a obtenção de autorização legislativa e o segundo, após a aprovação da lei que autorize a contratação, na fase administrativa, se refere ao início da efetivação da contratação, cujo processo deverá ser instruído com todos os documentos exigidos a fim de demonstrar a viabilidade da contratação e que não há qualquer vedação legal à contratação.

Assim, infere-se que a atuação do Poder Legislativo no momento inicial recai apenas sobre a aprovação, ou não, do projeto de lei que autorize a contratação das operações de crédito, não cabendo nesse início a análise da possibilidade de efetivar a contratação, o que deverá ser demonstrado pelo Poder Executivo posteriormente, já na fase de contratação.

Portanto, no momento de submissão do projeto de lei autorizativo não há que se proceder à análise pormenorizada dos requisitos e vedações legais para a contratação das operações de crédito, o que somente será analisado no momento da efetivação da contratação, por meio de procedimento instruído com todos os requisitos definidos no art. 32 da LRF (Lcp nº 101/2000). A autorizativa legislativa se trata de instrumento inicial necessário à continuidade dos trâmites para a contratação, devendo apenas proceder com a análise da presença dos princípios administrativos para a aprovação do projeto, especialmente a legalidade e a moralidade.

9

Nessa linha, a jurisprudência dos Tribunais Superiores entende que a mera autorização legislativa não tem o condão de lesar o patrimônio, que os requisitos legais para a contratação das operações de crédito devem ser observados no ato de contratação e não no momento da votação do projeto de lei autorizativo, que se trata de um dos requisitos para a efetivação da contratação:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCIERO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. ATOS INTERNA CORPORIS. SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE LIMITAM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ART. 167, III e X, DA CF). 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na tramitação de projetos de lei, quando estejam em questão matérias interna corporis, que não envolvam contrariedade às normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. Precedentes. 2. A vedação do art. 167, III, da CF não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Proíbe-se, somente, a contratação que exceda o montante das despesas de capital. **Aliás, a mera autorização legislativa não afronta essa regra constitucional, mas apenas a contratação em si, se não respeitar os limites estabelecidos.** 3. A Constituição Federal,

em seu art. 167, X, veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras estatais para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. Impede-se, portanto, a alocação dessas receitas para o custeio de pessoal ativo e inativo. Não há na regra uma vedação absoluta à contratação de empréstimos junto a instituições financeiras estatais. 4. A vedação estabelecida no art. 167, X, da CF diz respeito apenas a instituições financeiras estatais. A proibição não alcança as contratações realizadas com instituições financeiras privadas. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017, do Estado do Rio de Janeiro, para afastar entendimento que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

(STF - ADI: 5683 RJ 0002992-49.2017.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 22/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/05/2022) (destacou-se)

10

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO POPULAR - LEI MUNICIPAL - AUTORIZA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO - ATO LESIVO - AUSÊNCIA - NULIDADE DA LEI - IMPOSSIBILIDADE - INDEFERIMENTO DA INICIAL - POSSIBILIDADE - SENTENÇA MANTIDA. O objetivo da ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e do art. 1º da Lei n.º 4.717/65, é a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e aos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico compreendidos no patrimônio público. **Inexiste nos autos demonstração de ato lesivo ao patrimônio com a mera promulgação da Lei nº 8.559/2019, notadamente porque esta apenas autoriza a contratação de operações de crédito.** Demonstrado nos autos que o apelante não pretende a anulação de ato lesivo concreto, mas sim a declaração de nulidade da própria lei, deve ser mantida a sentença que indeferiu a petição inicial. A ação popular é via imprópria para o controle da constitucionalidade de leis, que conforme previsão contida na Constituição da República Federativa do Brasil se dá por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Recurso não provido, com análise da remessa necessária.

(TJ-MG - AC: 50014769720198130223, Relator: Des.(a) Fábio Torres de Sousa, Data de Julgamento: 14/11/2019, 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 18/11/2019) (destacou-se)

Inclusive, a própria redação do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lcp nº 101/2000) determina que a autorização legislativa é ato prévio à submissão do pedido de

contratação das operações de crédito, sendo que a o atendimento dos requisitos serão analisados em momento posterior à autorização pelo Poder Legislativo:

“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.

(...)" (grifou-se)

11

No caso concreto, o Projeto de Lei nº 82/2023 objetiva obter a autorização legislativa para a contratação de operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa/linha de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento – FINISA, tendo em vista a exigência de autorização prévia para contratações de operações de crédito, requisito estabelecido por meio dos dispositivos normativos que tratam da respectiva contratação.

Ressalta-se que a autorização legislativa apenas recai sobre a admissibilidade da aprovação sob o aspecto da legalidade do ato, não havendo que se falar, nesse momento, em juízo de valores sobre o atendimento dos demais requisitos legais para a efetivação da contratação, que poderá ou não ocorrer.

Assim, no aspecto material da legalidade, entende-se pela possibilidade do objeto do presente projeto de lei, considerando que a contratação das operações de créditos poderá ser realizada pelos entes federativos, conforme dispõe o art. 48, II da Constituição Federal, art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) a Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Reforça que a autorização legislativa não exime o Poder Executivo de comprovar o atendimento dos demais requisitos no momento da contratação, sendo que, a qualquer momento, caso não se verifique a presença de qualquer dos requisitos não deverá proceder à contratação.

Conforme a Lei Orgânica do Município:

“Art. 69. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXV – **contrair empréstimos** e realizar operações de créditos, mediante prévia autorização da Câmara;”

“Art. 145. 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 pela Câmara por maioria absoluta;”

No regimento interno da Câmara Municipal de Iturama:

“Art. 263. **Só pelo voto de dois terços (2/3) de seus membros, pode a Câmara Municipal:**

(...)

VI – **aprovar empréstimos**, operações de crédito e acordos externos, de qualquer natureza, dependente da autorização do Senado Federal, além de outras matérias fixadas em Lei complementar estadual”

12

À vista do exposto, não se vislumbra qualquer óbice ao pretendido, visto que o Projeto de Lei posto em análise atende aos pressupostos constitucionais e legais e, sob o aspecto jurídico, encontra-se apto a ser aprovado.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina esta Assessoria Jurídica Especializada pela legalidade formal e material do Projeto de Lei nº 82/2023, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal e dá outras providências, devendo ser submetida para apreciação do Plenário com quórum de 2/3, por se tratar de matéria orçamentária, consoante dispõe a Lei Orgânica do Município de Iturama.

Este é o parecer, s. m. j.

De Uberlândia/MG para Iturama/MG, 18 de dezembro de 2023.

Daniel Ricardo Davi Sousa
OAB/MG 94.229

Haiala Alberto Oliveira
OAB/MG 98.420



Roberta Catarina Giacomo
OAB/MG 120.513

Angela Cristina Pupim Lima
OAB/MG 208.912

13