Birigui, 5 de julho de 2023.

Parecer: 085/2023

Solicitante: José Luis Buchalla
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei Municipal 106/2023 – "Operação de Crédito com Outorga de Garantia".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal, no qual solicita autorização do Legislativo para contratar com a DESENVOLVE SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, operação de crédito com outorga de garantia, para os fins previstos na propositura. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2640/2023, em 3 de julho de 2023. Despachado para parecer em 4 de julho de 2023. Recebido para parecer em 4 de julho de 2023.

I – Do Projeto.

O Projeto de Lei 106/2023 é idêntico ao Projeto de Lei 98/2023, para o qual foi elaborado o parecer 84/2023. Por essa razão, reportamo-nos ao citado parecer na sua integralidade, que concluiu pela constitucionalidade/legalidade da propositura, conforme cópia que segue em anexo.

Câmara Municipal de Birigüi / SP
PROTOCOLO GERAL 2653/2023
Data: 05/07/2023 - Horário: 09:15
Legislativo - PARJU 85/2023

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Assim posto, opinamos pela constitucionalidade/legalidade da propositura, submetendo o presente a alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

Era o que tínhamos a relatar.

ASSINADO DIGITALMENTE
WELLINGTON CASTILHO FILHO
A conferência com a assinatura pode ser verificada em: https://verpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Wellington Castilho Filho

Câmara Municipal de Birigui - SP
PROTOCOLO GERAL 2643/2023
Data: 04/07/2023 - Horário: 07:26
Legislativo - PARJU 84/2023

Birigui, 3 de julho de 2023.

Parecer: 084/2023

Solicitante: José Luis Buchalla
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei Municipal 98/2023 – "Operação de Crédito com Outorga de Garantia".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal, no qual solicita autorização do Legislativo para contratar com a DESENVOLVE SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, operação de crédito com outorga de garantia, para os fins previstos na propositura. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2391/2023, em 7 de junho de 2023. Despachado para parecer em 12 de junho de 2023. Recebido para parecer em 12 de junho de 2023.

I – Do Projeto.

O Projeto de Lei 98/2023, foi protocolado nesta Casa sem estar instruído com informações e documentos essenciais, reclamados pelo artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, artigos 15/17 e 30, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e vários artigos das Resoluções 40 e 43/2001, do Senado Federal.

Em função das irregularidades, foi elaborado o parecer 82/2023, concluindo pela inconstitucionalidade/ilegalidade, peça esta que não foi protocolada, pois, no dia 19 de junho de 2023, às 16h 44min, o Poder Executivo enviou Mensagem Aditiva nº 2, por meio do Ofício 873/2023, no qual foram enviados alguns dos documentos acima relacionados, que deveriam ter instruído o Projeto de Lei 98/23 desde sua chegada no Legislativo.

Considerando a exiguidade do tempo para análise das informações e documentos enviados na Mensagem Aditiva nº 2, esta assessoria, por meio do parecer 82-A, solicitou o adiamento da apreciação do Projeto de Lei 98/2023, ao menos por uma Sessão Ordinária.

Na Sessão Ordinária de 20 de junho de 2023, por meio do Requerimento 316/2023 foi pedido vista do Projeto, fato que adiou a apreciação da propositura para a primeira Sessão Ordinária de agosto, em razão do recesso parlamentar, e da redação do parágrafo único, do artigo 239, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

No dia 21 de junho de 2023, por meio do Requerimento 138/2023, vários Vereadores requisitaram ao Presidente da Câmara Municipal a elaboração de parecer jurídico complementar, o que não faz nenhum sentido porque só se complementa aquilo que já foi produzido, e na data do Requerimento 138/2023, nenhum parecer havia sido elaborado abordando a matéria.

As informações e documentos enviados por meio da Mensagem Aditiva nº 2 sequer puderam ser analisados, porquanto se referiam ao último quadrimestre do exercício de 2022, quando os dados deveriam ser os do primeiro quadrimestre de 2023, nos termos dos artigos 54/55, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Sobreveio então a Mensagem Aditiva nº 7, contendo todos os elementos (informações e documentos) do primeiro quadrimestre de 2023, reclamados por essa assessoria desde o parecer 82-A.

A remessa das informações e dos documentos solicitados viabilizou a elaboração do presente parecer, desenvolvido na forma que segue.

II – Do Parecer.

Pretende o Poder Executivo contratar operação de crédito com a DESENVOLVE SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, no valor de R$ 14.262.321,77 (catorze milhões duzentos e sessenta e dois mil trezentos e vinte um reais e setenta e sete centavos), para a aquisição de veículos para a frota municipal, nas quantidades e modelos contidos no Ofício de Encaminhamento 850/2023.

Como garantia para a operação de crédito, oferece o Município, a vinculação, sob a forma de reserva de meio de pagamento, das receitas de transferências oriundas do ICMS e FPM, constituindo, em seu artigo 3º, a DESENVOLVE SP como mandatária para receber junto às fontes pagadoras, as receitas acima citadas.

Segundo consta das informações e documentos enviados, a operação de crédito foi subdividida em dois planos de pagamento: 120 (cento e vinte) meses para pagamento dos débitos destinados à Saúde Pública, e 72 (setenta e dois) meses aqueles endereçados para Obras e Serviços Públicos, com carência inicial de aproximadamente 90 (noventa) dias, conforme consta das tabelas de simulação enviadas com a Mensagem Aditiva nº 7.

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Adiantamos que não há vício de iniciativa, cuja competência é do Prefeito Municipal, por força do disposto no artigo 10, incisos IV e XIV, 40, inciso V, e 113, inciso III, todos da Lei Orgânica do Município, acrescentando que a espécie normativa utilizada (lei ordinária) é a adequada, porquanto não prevista a utilização de lei complementar para a pretensão aqui esposada, conforme artigo 35, e seus incisos, do mesmo diploma municipal.

III – Das Operações de Crédito.

As operações de crédito, ou empréstimos estão previstas e permitidas no artigo 167, inciso III, da Constituição 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;

Na mesma linha, e por força do princípio da simetria, temos o artigo 133, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Birigui:

"Art. 133 - São vedados:

III - a realização de operações de crédito 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";

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Existe uma condicionante para as operações de crédito, que não podem exceder o montante de despesa de capital do ente federativo, que são aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O Relatório da Gestão Fiscal com o respectivo demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, demonstram que a operação de crédito pretendida não excede o limite constitucional.

Mas não é só, pois, além do Relatório de Gestão Fiscal, com o demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, o Município encontra-se vinculado e subordinado às disposições da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e às Resoluções 40/2001 e 43/2001, do Senado Federal, a quem compete, nos termos do artigo 52, incisos VII e VIII, da Constituição Federal, dispor sobre as operações de crédito interno e externo do Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Vejamos as condicionantes impostas pelas Resoluções acima citadas, assim como pela Lei Complementar 101/2000, que devem ser demonstradas no Relatório de Gestão Fiscal, com o demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida:

1. Do Limite Total/Geral de Endividamento.

Dispõe o artigo 3°, inciso II, da Resolução 40/2001, do Senado Federal, sobre o limite máximo de endividamento dos Municípios, norma que é complementada pelo artigo 2°, do mesmo diploma legal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e imobiliária, dos Estados, Distrito Federal e Município:

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

"Art. 3° A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

II – no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2°.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000". (grifamos)

Ou seja, o limite máximo de endividamento dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes (ou 120%) de sua receita corrente líquida, sob pena de inviabilizar a operação de crédito pretendida neste Projeto de Lei.

O artigo 2°, da referida Resolução, define receita corrente líquida, valendo conferir:

"Art. 2°. Entende-se por receita corrente líquida, para efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9° do art. 201 da Constituição Federal." (grifamos)

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

O Relatório de Gestão Fiscal com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, trazido pela Mensagem Aditiva nº 7, demonstra que o endividamento não excede o limite o percentual determinado pela Resolução 40/2001, do Senado Federal.

2. Do Limite de Endividamento no Exercício Financeiro.

A Resolução 43/2001, do Senado Federal, fixa ainda um limite para o montante dos empréstimos que podem ser contraídos por Estados e Municípios durante o exercício financeiro:

> "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**;" (grifamos)

As informações e documentos enviados com a Mensagem Aditiva nº 7, esclarece que o limite estabelecido pelo artigo acima transcrito não será superado com a operação de crédito pretendida.

3. Do Limite de Comprometimento Anual com Amortizações Dívidas.

O inciso II, do artigo 7º, da Resolução 43/2001, do Senado Federal, também estabelece um limite de 11,5% (onze inteiros e 5 décimos) para o comprometimento anual com amortizações da dívida consolidada:

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

"**II – o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratados e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida**;" (grifamos)

Em outras palavras, **a soma anual das prestações para pagamento de dívidas assumidas (amortização)** pelo Município não poderá exceder 11,5% da Receita Corrente Líquida, sendo que as informações e documentos enviados comprovam que o limite não será atingido com a operação de crédito, que o objeto deste Projeto de Lei.

4. Do Limite de Vinculação de Parcelas do ICMS e do FPM para Garantia de Operações de Crédito e Empréstimos.

Uma outra questão também ligada ao empréstimo diz respeito à vinculação de parcelas do ICMS e/ou parcelas do FPM para garantir e amortizar as prestações do empréstimo (principal e acessórios).

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 40, permite ao Município conceder garantia de empréstimos utilizando parcelas do ICMS e do FPM que serão transferidos pelo Estado e pela União.

Entretanto, de acordo com o artigo 9.º, da Resolução 43/2001 do Senado Federal, não pode o Município dar em garantia para operações de crédito, mais que 22% (vinte e dois por cento) de sua receita corrente líquida, nos termos da norma que segue transcrita abaixo:

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

"Art. 9º. O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º".

Também esse limite, com base nas informações e documentos enviados pela Mensagem Aditiva nº 7 não será alcançado caso realizada a operação de crédito.

Ademais, não se pode olvidar do disposto no § 14º, do artigo 1º, da Resolução n.º 3.560/2008, do Conselho Monetário Nacional, combinado com o artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

"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";

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Essas providências serão tomadas pelo Poder Executivo, caso o Projeto de Lei venha a ser aprovado.

Essa exigência busca aferir a relação entre o custo e o benefício da operação, bem como, o interesse econômico e social para endividar o erário, porém, em que pese a análise futura a ser feita pelo Ministério da Fazenda, esta é também uma das funções do Legislativo, que tem a obrigação de aprovar projetos exequíveis.

III – Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

IV – Da Conclusão.

A operação de crédito em si, proposta pelo Poder Executivo tem amparo legal, conforme visto, e está devidamente instruída com informações e documentos comprobatórios, razão pela qual não vislumbramos qualquer vício formal e material que impeça a apreciação do Projeto de 98/2023 pelo Plenário da Casa.

Assim posto, opinamos pela constitucionalidade/legalidade da propositura, submetendo o presente a alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

Era o que tinhamos a relatar.

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

WELLINGTON CASTILHO FILHO

SERPRO

Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000