



## PARECER PRÉVIO Nº 928/23

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que altera o *caput* do art. 1º e o 2º da Lei nº 12.951, de 7 de janeiro de 2022, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Após apregoamento pela Mesa (0617460), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

No âmbito da sua autonomia político-administrativa (art. 18, *caput*, da CF), ao ente local compete a gestão financeira e orçamentária dos recursos públicos municipais (art. 30, inc. III, da CF). Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 56, inciso II, prevê expressamente as operações de crédito dentre as competências do ente municipal em matéria orçamentária. Nesse passo, ao dispor sobre operação de crédito público realizada pelo Município, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que detém competência exclusiva para, com autorização legal, contrair empréstimos (art. 94, inc. X, da LOM).

De acordo com a doutrina, o crédito público consiste em “empréstimos captados no mercado financeiro interno ou externo, através de contratos assinados com os bancos e instituições financeiras ou do oferecimento de títulos ao público em geral”[1]. Adotando um conceito mais alargado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00] define operação de crédito como “*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*” (art. 29, inc. III, da LRF).

Conforme se extrai da Exposição de Motivos, o objetivo da proposição reside unicamente em permitir, em sendo o caso, a contratação do Projeto com recursos de outro *funding* e suprimir a garantia da União para a operação de crédito, figurando o ente municipal como garantidor direto.

Como justificativa para a alteração das regras da operação de crédito anteriormente autorizada pela Lei nº 12.951, de 7 de janeiro de 2022, argui o Executivo Municipal:

[...] a Lei nº 12.951, de 7 de janeiro de 2022 restringe a contratação da operação de crédito no âmbito do Programa Avançar Cidades – Saneamento, do Ministério do Desenvolvimento Regional, nos termos da Instrução Normativa nº 22, de 3 de agosto de 2018. Com a alteração na redação do art. 1º, omitindo o programa/*funding*, o Município terá a possibilidade de optar pela contratação do Projeto com recursos de outro *funding*, caso seja conveniente ou oportuno.

[...]

A Lei nº 12.951, de 7 de janeiro de 2022 autorizava a descrita operação de crédito com o aval da União. Ocorre que, neste momento, a União não dispõe de limites de endividamento para a contratação de operações de crédito com o setor público nesta modalidade. Além disso, a aprovação do Pedido de Verificação de Limites junto à STN, nessas condições, pode resultar em atrasos na tramitação. Haja vista o prazo exíguo para o cumprimento de todas as etapas, até a assinatura do contrato de financiamento, com data limite fixada em 30 de setembro de 2023, a alternativa apresentada nesse expediente é de alterar a Lei Autorizativa para operação sem garantia da União, de modo a tornar o procedimento de aprovação junto a STN mais célere.

Analisemo-las.

Em relação à modificação pretendida pelo artigo 1º da proposição, não se verifica impeditivo de natureza jurídica. Todavia, no artigo 2º do projeto, ao vincular à operação o produto da arrecadação tributária municipal – expressão genérica que inclui a receita de impostos –, contraria-se o princípio constitucional da não afetação, o qual veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167, inc. IV, da CF)[2]. Dentre as exceções constitucionais ao aludido princípio, tem-se a prestação de garantia ou contragarantia à União (art. 167, § 4º, da CF)[3], que, como vimos, é justamente o que a proposição pretende suprimir, tornando inviável, assim, a manutenção da referida vinculação. Por outro lado, os demais recursos indicados – demais tributos municipais, quotas-parte do

imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços, e do Fundo de Participação dos Municípios – são passíveis de vinculação, ou porque não sujeitos ao princípio da não afetação – como taxas e contribuições – , ou porque enquadráveis nas exceções constitucionais previstas no próprio inciso IV do artigo 167.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso V, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*), do Regimento Interno da CMPA.

#### IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

---

[1] TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 217.

[2] 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;

[3] Art. 167. [...] § 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 16/09/2023, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0622871** e o código CRC **91F2AAAD**.