



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 989/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito, com garantia da União, junto à Caixa Econômica Federal, até o limite de R\$ 511.327.720,83 (quinhentos e onze milhões, trezentos e vinte e sete mil, setecentos e vinte reais e oitenta e três centavos), valor destinado à execução do Programa Novo PAC - Desenvolvimento e Sustentabilidade.

Após apregoamento pela Mesa (0809397), 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).

Para a assunção de operação de crédito, antes de tudo, é exigida a autorização legislativa (art. 48, inc. II, da CF; art. 32, §1º, inc. I, da LRF; art. 56, inc. II, da LOM), seja em lei específica ou no próprio texto da lei orçamentária (art. 165, §8º, da CF; art. 116, §5º, inc. II, da LOM), requisito este que se pretende atender através da presente proposição.

Após a autorização legislativa, o ente municipal deverá submeter a operação de crédito ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, verificará o cumprimento dos seguintes requisitos: (i) parecer fundamentado de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação (art. 32, §1º, da LRF); (ii) inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação (art. 32, §1º, inc. II, da LRF); (iii) observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (art. 52, inc. VII, da CF; art. 32, §1º, inc. III, da LRF); (iv) não realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (art. 167, inc. III, da CF c/c art. 32, §1º, inc. V, da LRF).

Por fim, em se tratando de operação de crédito externo e obtendo manifestação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a contratação será submetida à autorização específica do Senado Federal (art. 52, inc. V, da CF; art. 32, §1º, inc. IV, da LRF). Pois bem.

Muito embora a autorização legislativa – fase atual – seja apenas a primeira etapa da operação de crédito público, nada impede que o Poder Legislativo, no exercício da sua discricionariedade política, exija, desde já, a demonstração de alguns dos requisitos que somente seriam apresentados na etapa posterior, junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com o objetivo de melhor avaliar o atingimento do interesse coletivo e o incremento do endividamento público municipal.

A esse título, portanto, recomenda-se, em especial à Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul – CEFOR, que sejam solicitados, em caráter não exauriente, os demonstrativos a seguir: (i) o cumprimento da regra de ouro, a qual veda que os ingressos financeiros oriundos da operação de crédito sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida)[2]; (ii) o respeito ao limite de fluxo, segundo o qual o montante global das operações realizadas no exercício financeiro não poderá ser superior a 16,0% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL[3]; (iii) o respeito ao limite de dispêndio, segundo o qual 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 – RCL[4]; e (iv) o

respeito ao limite da dívida consolidada, cujo montante não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a Receita Corrente Líquida – RCL[5].

Paralelamente, parece-nos que o artigo 5º do projeto desatende às normas de Direito Financeiro aplicáveis à espécie. Isso porque o dispositivo autoriza, genericamente e sem limitação[6], o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, §4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF.

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, sem prejuízo das recomendações formuladas ao longo deste opinativo.

É o parecer.

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

[2] Vide artigo 6º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

[3] Vide artigo 7º, inciso I, da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

[4] Vide artigo 7º, inciso II, da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

[5] Vide artigo 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal.

[6] Sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos, a doutrina leciona: “Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas”. (FURTADO, José Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 11/11/2024, às 15:01, 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 **0809437** e o código CRC **71A92CC3**.